

ECLI:EU:C:2023:176

Instantie

Hof van Justitie van de Europese Unie

Datum

09-03-2023

Magistraten

M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, J. Passer

Zaaknummer

C-9/22

Roepnaam

An Bord Pleanála e.a. (Site de St Teresa's Gardens)

Vakgebied(en)

EU-recht (V)

Brondocumenten en formele relaties

ECLI:EU:C:2023:176, Uitspraak, Hof van Justitie van de Europese Unie, 09-03-2023

Uitspraak 09-03-2023

Inhoudsindicatie

Prejudiciële verwijzing — Milieu — Richtlijn 2001/42/EG — Beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's — Artikel 2, onder a) — Begrip 'plannen en programma's' — Artikel 3, lid 2, onder a) — Milieubeoordeling — Niet-statutaire handeling die is voorbereid door een gemeenteraad en een projectontwikkelaar — Richtlijn 2011/92/EU — Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten — Artikel 3, lid 1 — Verplichting om de directe en indirecte effecten van een project per geval op passende wijze te identificeren, te beschrijven en te beoordelen — Bindende ministeriële richtsnoeren over de hoogte van gebouwen

Partij(en)

In zaak C-9/22, [□](#)

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) bij beslissing van 30 november 2021, ingekomen bij het Hof op 5 januari 2022, in de procedure

NJ,

OZ

tegen

An Bord Pleanála,

Ierland,

Attorney General,

in tegenwoordigheid van:

DBTR-SCR1 Fund, a Sub Fund of TWTC Multi-Family ICAV,

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: M. L. Arastey Sahún, kamerpresident, F. Biltgen en J. Passer (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 november 2022,

gelet op de opmerkingen van:

- NJ en OZ, vertegenwoordigd door P. Bland, SC, en M. O'Donnell, BL, gevolmachtigd door O. Clarke, solicitor,
- de An Bord Pleanála, vertegenwoordigd door B. Foley, SC, S. Hughes, BL, gevolmachtigd door R. E. Minch, SC, en A. Whittaker, solicitor,
- Ierland en de Attorney General, vertegenwoordigd door M. Browne, C. Dullea en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door E. Egan McGrath, BL, en N. J. Travers, SC,
- DBTR-SCR1 Fund, a Sub Fund of TWTC Multi-Family ICAV, vertegenwoordigd door A. Carroll, BL, J. Kelly, solicitor, en R. Mulcahy, SC,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Hermes en M. Noll-Ehlers 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 2, onder a), en artikel 3, lid 2, onder a), 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), en van artikel 2, lid 1, 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), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 (*PB* 2014, L 124, blz. 1) (hierna: 'richtlijn 2011/92').

2

Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen, enerzijds, NJ en OZ en, anderzijds, de An Bord Pleanála (agentschap voor ruimtelijke ordening, Ierland; hierna: 'agentschap'), Ierland en de Attorney General (procureur-generaal, Ierland) over een woningbouwproject.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2001/42

3

Artikel 1 van richtlijn 2001/42 draagt het opschrift 'Doel' en luidt als volgt:

'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 ('Definities') van deze richtlijn luidt als volgt:

'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 ('Werkingsfeer') van die richtlijn 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 milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (*PB* 1985, L 175, blz. 40)] genoemde projecten, [...]

[...]

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.

[...]

6

Artikel 8 ('Besluitvorming') van richtlijn 2001/42 luidt:

'Met het volgens artikel 5 opgestelde milieuraapport, de volgens artikel 6 gegeven meningen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging volgens artikel 7 wordt bij de voorbereiding en vóór de vaststelling of de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma rekening gehouden.'

Richtlijn 2011/92

7

Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92 luidt:

'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 op het milieu plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.'

8

Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

'Bij de milieueffectbeoordeling worden de directe en indirecte aanzienlijke effecten van een project per geval op passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld op de volgende factoren:

- a) de bevolking en de menselijke gezondheid;
- b) de biodiversiteit, met bijzondere aandacht voor op grond 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)] en 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)] beschermde soorten en habitats;
- c) land, bodem, water, lucht en klimaat;
- d) materiële goederen, het cultureel erfgoed en het landschap;
- e) de samenhang tussen de onder a) tot en met d) genoemde factoren.'

9

Overeenkomstig artikel 14, eerste alinea, van richtlijn 2011/92 is richtlijn 85/337 daarbij ingetrokken. Volgens de tweede alinea van dit artikel '[gelden] [v]erwijzingen naar [...] richtlijn [85/337] [...] als verwijzingen naar [...] [richtlijn 2011/92]'.

Iers recht

10

Section 15, lid 1, van de Planning and Development Act 2000 (wet van 2000 inzake ruimtelijke ordening en ontwikkeling), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: 'wet van 2000'), luidt als volgt:

'Een planningsautoriteit dient binnen de grenzen van haar bevoegdheden de nodige maatregelen te nemen ter verwezenlijking van de doelstellingen van het ontwikkelingsplan.'

11

Section 28 van de wet van 2000, met als opschrift 'Ministeriële richtsnoeren', bepaalt:

- '(1) De minister kan te allen tijde richtsnoeren voor de planningsautoriteiten uitvaardigen betreffende een van hun taken uit hoofde van de onderhavige wet en de planningsautoriteiten moeten bij de uitvoering van hun taken rekening houden met die richtsnoeren.

[...]

- (1C) Onverminderd het bepaalde in lid 1 kunnen de in dat lid bedoelde richtsnoeren specifieke vereisten voor het ruimtelijkeorderingsbeleid bevatten die de planningsautoriteiten, de regionale vergaderingen en het [agentschap] bij de uitvoering van hun taken moeten naleven.

- (2) In voorkomend geval moet [het agentschap] bij de uitvoering van zijn taken rekening houden met de krachtens lid 1 uitgevaardigde richtsnoeren voor de planningsautoriteiten.

[...]

12

Deel X van de wet van 2000, met het opschrift 'Milieueffectbeoordeling', strekt tot omzetting van richtlijn 2011/92 in de Ierse rechtsorde en bevat derhalve regels voor de uitvoering van een milieueffectbeoordeling.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

13

Op 25 mei 2020 heeft DBTR-SCR1 Fund, a Sub Fund of TWTC Multi-Family ICAV (hierna: 'DBTR') een vergunning aangevraagd voor een woningbouwproject bestaande uit 416 wooneenheden verdeeld over vijf gebouwen met 2 tot 16 verdiepingen, uit voorzieningen voor huurders, gemeenschappelijke open ruimte, kinderopvangvoorzieningen, commerciële ruimten en uit aanvullende faciliteiten, op het terrein van een buiten dienst gestelde fabriek in het zuiden van het stadscentrum van Dublin (Ierland).

14

Op 20 augustus 2020 heeft het hoofd van de inspectie ruimtelijke ordening van het agentschap geadviseerd om de aanvraag af te wijzen.

15

Bij besluit van 14 september 2020 heeft het agentschap de aangevraagde vergunning toch verleend, met daarbij een lijst van 24 te vervullen voorwaarden.

16

Verzoekers in het hoofdgeding verzoeken de verwijzende rechter, de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland), dat besluit nietig te verklaren. Zij vorderen tevens dat Section 28 van de wet van 2000 ongeldig wordt verklaard wegens strijdigheid met het Unierecht.

17

Dienaangaande betogen verzoekers in het hoofdgeding ten eerste dat het besluit van 14 september 2020 in strijd is met richtlijn 2001/42, voor zover het berust op het masterplan voor de Strategic Development and Regeneration Area (SDRA) 12 — St Teresa's Gardens and Environs (strategisch ontwikkelings- en vernieuwingsgebied 12, Sint-Theresia's tuinen en omgeving) (hierna: 'masterplan'). Voor dat masterplan is er ondanks de vereisten van deze richtlijn namelijk geen milieubeoordeling verricht.

18

Blijkens de verwijzingsbeslissing is het masterplan gezamenlijk opgesteld door de adviseurs van DBTR en de Dublin City Council (gemeenteraad van Dublin, Ierland) en is het door deze laatste vastgesteld.

19

Bovendien is de opstelling van een masterplan uitdrukkelijk voorzien in het Dublin City Development Plan 2016–2022 (ontwikkelingsplan voor Dublin 2016–2022), waarvan punt 2.2.8.1 bepaalt dat '[d]e gemeenteraad van Dublin gebiedsspecifieke richtsnoeren zal voorbereiden voor de strategische ontwikkelings- en vernieuwingsgebieden en de belangrijkste wijkkernen, waarbij hij gebruik zal maken van [...] schematische masterplannen [...]'.

20

Voorts merkt de verwijzende rechter op dat het masterplan weliswaar geen bindend rechtsinstrument is, maar dat het uitdrukkelijk is vermeld in een bindend instrument dat volgens de wet van 2000 moet worden opgesteld, namelijk het ontwikkelingsplan voor Dublin 2016–2022. Voor dit ontwikkelingsplan is er daarenboven wel een milieubeoordeling verricht.

21

Tot slot blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het masterplan de mogelijkheid biedt om ontwikkelingsprojecten goed te keuren die niet stroken met dat ontwikkelingsplan, hetgeen erop zou neerkomen dat het masterplan afwijkt van het ontwikkelingsplan, met name wat de hoogte van de gebouwen betreft.

22

Ten tweede is de in Section 28, lid 1C, van de wet van 2000 vastgestelde wettelijke verplichting — volgens welke het

agentschap dient te voldoen aan ministeriële richtsnoeren, in casu de Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (December 2018) [richtsnoeren voor planningsautoriteiten over stadsontwikkeling en de hoogte van gebouwen (december 2018); hierna: 'richtsnoeren van 2018'], en met name aan Specific Planning Policy Requirement 3 (specifiek vereiste nr. 3 van ruimtelijkeordeningsbeleid; hierna: 'specifiek vereiste nr. 3') — in strijd met richtlijn 2011/92.

23

Uit het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt dat de richtsnoeren van 2018 zijn vastgesteld om af te stappen van energie-intensieve ontwikkelingsmodellen en steden te creëren die een grotere verscheidenheid aan functies hebben en dynamischer en duurzamer zijn. Daartoe is in punt 3.1 van die richtsnoeren aangegeven dat '[h]et regeringsbeleid met betrekking tot de beoordeling van individuele ontwikkelingsaanvragen en beroepen is dat de hoogte van gebouwen in het algemeen moet toenemen in geschikte stedelijke gebieden. Er bestaat dus een vermoeden dat hogere gebouwen toegestaan zijn in onze stadskernen en in andere stedelijke gebieden met goede openbaarvervoerverbindingen.'

24

De verwijzende rechter stelt derhalve vast dat die richtsnoeren, waarvoor een milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42 is uitgevoerd, hun oorsprong vinden in beleid dat hoofdzakelijk, zij het niet uitsluitend, is ingegeven door andere dan milieuoverwegingen.

25

In deze omstandigheden heeft de High Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- '1) Impliceert artikel 2, onder a), van [richtlijn 2001/42] dat het begrip 'plannen en programma's [...] alsook de wijzigingen ervan, [...] die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld [...] een plan of programma omvat dat gezamenlijk wordt opgesteld en/of vastgesteld door een instantie op lokaal niveau en een opdrachtgever uit de particuliere sector die eigenaar is van terreinen die grenzen aan terreinen die eigendom zijn van een lokale overheid?
- 2) Impliceert artikel 2, onder a), van [richtlijn 2001/42] dat het begrip 'plannen en programma's [...] alsook de wijzigingen ervan, [...] die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven' betrekking heeft op een plan of een programma dat uitdrukkelijk is voorzien in een wettelijk vastgesteld ontwikkelingsplan van een lokale overheid (aangezien het ontwikkelingsplan is vastgesteld op grond van een wettelijke bepaling), in het algemeen of wanneer in het ontwikkelingsplan is bepaald dat de lokale overheid 'gebiedsspecifieke richtsnoeren voor strategische ontwikkelings- en vernieuwingsgebieden zal opstellen [...] met gebruikmaking van de geschikte mechanismen van lokale plannen [...], masterplannen en lokale plannen ter verbetering van het milieu'?
- 3) Impliceert artikel 3, lid 2, onder a), van [richtlijn 2001/42] dat het begrip '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 [richtlijn 85/337] genoemde projecten [...] ook ziet op een plan of programma dat op zich niet bindend is, maar waarin uitdrukkelijk is voorzien in een wettelijk vastgesteld ontwikkelingsplan dat bindend is dan wel in wezen voorstelt of beoogt een plan te wijzigen dat zelf werd onderworpen aan een strategische milieubeoordeling?
- 4) Staat artikel 2, lid 1, van [richtlijn 2011/92] eraan in de weg dat de bevoegde instantie bij de milieueffectbeoordeling rekening houdt met bindende beleidsmaatregelen van de regering — in het bijzonder die welke niet uitsluitend op milieucriteria zijn gebaseerd — die, in bepaalde omstandigheden, situaties vaststellen waarin de toekenning van een vergunning niet mag worden uitgesloten?

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste tot en met derde vraag

26

Met de eerste, de tweede en de derde vraag, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 2, onder a), en artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 aldus moeten worden uitgelegd dat een plan binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt wanneer het, ten eerste, is opgesteld door een instantie op lokaal niveau in samenwerking met een opdrachtgever voor het werk waarop dat plan betrekking heeft, en is vastgesteld door die instantie, ten tweede, is vastgesteld op grondslag van een bepaling in een ander plan of programma en, ten derde, ziet op andere ontwikkelingsprojecten dan die waarin een ander plan of programma voorziet.

27

Wat in de eerste plaats artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42 betreft, zij opgemerkt dat deze bepaling 'plannen en programma's' in de zin van deze richtlijn definieert als die welke voldoen aan de twee daarin gestelde cumulatieve voorwaarden, te weten, ten eerste, dat zij door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld (eerste voorwaarde), en, ten tweede, dat zij door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven (tweede voorwaarde) (arrest van 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28

Aangezien het masterplan is vastgesteld door de gemeenteraad van Dublin, die een lokale instantie is, moet worden aangenomen dat in casu aan die eerste voorwaarde is voldaan.

29

In dit verband is het irrelevant dat dit plan gezamenlijk is opgesteld door de adviseurs van DBTR en de gemeenteraad van Dublin, aangezien het plan volgens de bewoordingen van die eerste voorwaarde moet worden 'opgesteld [...] en/of vastgesteld [...] door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau'.

30

Wat de in punt 27 van het onderhavige arrest genoemde tweede voorwaarde betreft, blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof dat plannen en programma's waarvan de vaststelling is geregeld in nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen waarin de voor de vaststelling van deze plannen en programma's bevoegde autoriteiten zijn aangegeven en de procedure voor de opstelling ervan is bepaald, moeten worden beschouwd te zijn 'voorgeschreven' in de zin en voor de toepassing van richtlijn 2001/42. Gelet op het feit dat artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42 ertoe strekt een hoog milieubeschermingsniveau te verzekeren, en teneinde de nuttige werking ervan te behouden, moet een plan of programma dus als 'voorgeschreven' worden beschouwd ingeval het nationale recht een bijzondere rechtsgrondslag bevat die de bevoegde instanties machtigt om dit plan of programma vast te stellen, zelfs wanneer deze vaststelling niet verplicht is (arrest van 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31

Aangezien deze bepaling niet alleen betrekking heeft op plannen en programma's die door wettelijke bepalingen zijn voorgeschreven of geregeld, maar ook op die welke door bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven of geregeld, moet die bepaling aldus worden uitgelegd dat zij in beginsel ook ziet op plannen die zijn vastgesteld op basis van een rechtsgrondslag die wordt geboden in een ander plan, zoals in casu het ontwikkelingsplan voor Dublin 2016–2022.

32

Indien, zoals de Europese Commissie in wezen betoogt, plannen en programma's die door instanties op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden vastgesteld, zoals dat ontwikkelingsplan, in beginsel uitgesloten zouden zijn van het begrip 'wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen' in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42, zouden de lidstaten de milieubeoordelingsplicht moeiteloos kunnen omzeilen door in een plan of een programma bijvoorbeeld te bepalen dat bepaalde elementen van het kader dat dit plan of programma beoogt te vormen, in een ander document zullen worden bepaald.

33

Overigens is het, zoals verzoekers in het hoofdgeding opmerken, overeenkomstig Section 15, lid 1, van de wet van 2000 de taak van de planningsautoriteiten om binnen de grenzen van hun bevoegdheden de nodige maatregelen te nemen ter verwezenlijking van de doelstellingen van het ontwikkelingsplan.

34

In het licht van de overwegingen in de punten 30 tot en met 32 van het onderhavige arrest zou een plan dat is vastgesteld op basis van een rechtsgrondslag die wordt geboden door een plan als het ontwikkelingsplan voor Dublin 2016–2022, kunnen worden aangemerkt als een plan waarvan de vaststelling is geregeld door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42, of, gelet op Section 15, lid 1, van de wet van 2000, als een plan dat door dergelijke bepalingen is voorgeschreven.

35

Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om na te gaan of het masterplan kan worden geacht te zijn vastgesteld op

basis van de in punt 19 van het onderhavige arrest aangehaalde bepaling van het ontwikkelingsplan voor Dublin 2016–2022.

36

Wat in de tweede plaats artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 betreft, moet eraan worden herinnerd dat volgens deze bepaling een milieubeoordeling moet worden gemaakt voor alle plannen en programma's die aan twee cumulatieve voorwaarden voldoen, namelijk dat zij voorbereid worden met betrekking tot de in deze bepaling bedoelde sectoren (eerste voorwaarde) en dat zij het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92 genoemde projecten (tweede voorwaarde).

37

Aangezien het masterplan betrekking heeft op de in artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 genoemde sectoren ruimtelijke ordening en/of grondgebruik, is aan de eerste voorwaarde van deze bepaling voldaan.

38

Wat de tweede voorwaarde van die bepaling betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat het begrip 'plannen en programma's' betrekking heeft op elke handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van een of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben (arrest van 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39

Bovendien heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat het begrip 'plannen en programma's' zich niet alleen uitstrekt tot de opstelling maar ook de wijziging ervan, met als doel te waarborgen dat de voorschriften die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, aan een milieubeoordeling worden onderworpen (arrest van 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40

Volgens artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 omvat dit begrip in beginsel ook kleine wijzigingen van plannen en programma's als bedoeld in artikel 3, lid 2, van deze richtlijn. De lidstaten zijn namelijk verplicht om onder andere voor die kleine wijzigingen te bepalen of zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

41

Dat begrip moet dus noodzakelijkerwijs ook handelingen omvatten die een plan of programma niet wijzigen, maar op grond waarvan kan worden afgeweken van bepaalde elementen van het kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92 genoemde projecten, zoals dat is gevormd door dat plan of dat programma.

42

Volgens artikel 1 van richtlijn 2001/42 heeft deze richtlijn 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.

43

Die doelstelling zou echter worden ondermijnd indien kan worden afgeweken van het kader dat is gevormd door een plan of een programma dat aan een milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42 is onderworpen en bij de voorbereiding waarvan overeenkomstig artikel 8 van deze richtlijn rekening is gehouden met de lering uit die beoordeling, zonder dat dergelijke afwijking op zijn minst is onderworpen aan de uit artikel 3, lid 3, van die richtlijn voortvloeiende verplichting om te bepalen of die afwijking aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

44

In het onderhavige geval blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de toekomstige ontwikkeling van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde gebied vóór de vaststelling van het masterplan het voorwerp is geweest van het ontwikkelingsplan voor Dublin 2016–2022 en van een kaderplan voor de ontwikkeling, dat in juli 2017 door de gemeenteraad van Dublin is vastgesteld en dat volgens de bewoordingen ervan tot doel had 'vorm te geven aan de eisen en de beginselen [van het ontwikkelingsplan voor Dublin 2016–2022] inzake de inrichting en de ontwikkeling [van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde gebied]'.

45

In dit verband merkt de verwijzende rechter om te beginnen op dat in dat kaderplan een voorstel was opgenomen om een park van 0,2 hectare binnen dat gebied aan te leggen, terwijl in het masterplan is bepaald dat die openbare ruimte wordt geschrapt.

46

Voorts wijst de verwijzende rechter erop dat het masterplan formeel weliswaar niets wijzigt aan het ontwikkelingsplan voor Dublin 2016–2022, maar de mogelijkheid biedt om vergunningen te verlenen voor werkzaamheden die niet stroken met dat ontwikkelingsplan en in werkelijkheid erop neerkomt dat wordt afgeweken van dat ontwikkelingsplan doordat het masterplan uitdrukkelijk voorziet in een reeks andere ontwikkelingsprojecten, met name wat de hoogte van de gebouwen betreft.

47

Dergelijke elementen kunnen aldus worden opgevat dat het masterplan een plan of programma vormt dat binnen de werkingssfeer van richtlijn 2001/42 valt, tenzij in voorkomend geval wordt aangenomen dat die elementen reeds voortvloeien uit andere handelingen die aan een milieubeoordeling in de zin van deze richtlijn zijn onderworpen, zoals de richtsnoeren van 2018.

48

De verwijzende rechter merkt echter tevens op dat het masterplan 'op zich niet bindend' is.

49

In herinnering moet worden gebracht dat bepalingen met een puur indicatieve waarde volgens de rechtspraak niet voldoen aan de tweede voorwaarde van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42. Om aan die voorwaarde te voldoen, moeten zij op zijn minst een bindend karakter hebben voor de autoriteiten die bevoegd zijn om vergunningen voor projecten te verlenen [zie in die zin arrest van 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punten 76 en 77].

50

Alleen bindende handelingen kunnen immers de speelruimte van die autoriteiten beperken en daardoor regelingen voor de uitvoering van projecten die gunstiger voor het milieu kunnen zijn, uitsluiten. Daarom moeten dergelijke handelingen aan een milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42 worden onderworpen.

51

Hieruit volgt dat enkel ingeval naar lers recht het masterplan bindend zou zijn voor de autoriteit die bevoegd is om de vergunning te verstrekken voor het project dat in het hoofdgeding aan de orde is, te weten in casu het agentschap, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, onder het in punt 47 van het onderhavige arrest gemaakte voorbehoud zou moeten worden geoordeeld dat dit plan binnen de werkingssfeer van richtlijn 2001/42 valt en dat het dus op zijn minst had moeten worden onderworpen aan de krachtens artikel 3, lid 3, van deze richtlijn op de lidstaten rustende verplichting om te bepalen of het aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben.

52

Gelet op een en ander dient op de eerste, de tweede en de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 2, onder a), en artikel 3, leden 2 en 3, van richtlijn 2001/42 aldus moeten worden uitgelegd dat een plan binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt wanneer het, ten eerste, is opgesteld door een instantie op lokaal niveau in samenwerking met een opdrachtgever voor het werk waarop dat plan betrekking heeft, en is vastgesteld door die instantie, ten tweede, is vastgesteld op grondslag van een bepaling in een ander plan of programma en, ten derde, ziet op andere ontwikkelingsprojecten dan die waarin een ander plan of programma voorziet, op voorwaarde evenwel dat het plan op zijn minst bindend is voor autoriteiten die bevoegd zijn om vergunningen voor projecten te verlenen.

Vierde vraag

53

Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of richtlijn 2011/92 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling die de bevoegde autoriteiten van een lidstaat verplicht om bij hun besluit om al dan niet een vergunning voor een project te verlenen, te handelen overeenkomstig richtsnoeren die verlangen dat de hoogte van gebouwen, indien mogelijk, toeneemt en die aan een milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42 zijn onderworpen.

54

In casu verwijten verzoekers in het hoofdgeding het agentschap dat het in zijn besluit van 14 september 2020 rekening heeft gehouden met de richtsnoeren van 2018.

55

Zoals blijkt uit punt 23 van het onderhavige arrest, beogen die richtsnoeren in wezen de hoogte van gebouwen in bepaalde stedelijke gebieden te laten toenemen. Tegen deze achtergrond bevatten zij het specifieke vereiste nr. 3, dat luidt als volgt: 'Het is een specifiek vereiste van het ruimtelijkeordeningsbeleid dat wanneer:

(A)

1.

de aanvrager van een bouwvergunning uiteenzet hoe zijn ontwikkelingsproject aan bovenstaande criteria voldoet, en

2.

de planningsinstantie, rekening houdend met de ruimere nationale strategische beleidsparameters die in het nationale planningskader en in deze richtsnoeren zijn vastgelegd, tot dezelfde beoordeling komt, de planningsinstantie dat ontwikkelingsproject kan goedkeuren, ook al zouden specifieke doelstellingen van het desbetreffende ontwikkelingsplan of lokale plan op het tegendeel wijzen.

[...]

56

Krachtens Section 28, lid 1C, van de wet van 2000 zijn planningsautoriteiten overigens verplicht om bij de uitvoering van hun taken te voldoen aan specifieke vereisten zoals dit specifieke vereiste nr. 3.

57

In dit verband zij ten eerste opgemerkt dat de rechtsorde van een lidstaat regels of vereisten kan bevatten die gelden voor het ontwerpen van projecten die onder richtlijn 2011/92 vallen, en die in voorkomend geval bepaalde opties kunnen uitsluiten, zelfs die welke in de omstandigheden van het specifieke geval gunstiger voor het milieu zijn.

58

Dat is de reden waarom richtlijn 2001/42 is vastgesteld, zoals blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis ervan. Uit het 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.]) (*PB* 1997, C 129, blz. 14) blijkt immers dat de vaststelling van richtlijn 2001/42 met name was ingegeven door het feit dat de toepassing van richtlijn 85/337 had aangetoond dat op het tijdstip van de beoordeling van projecten aanzienlijke milieueffecten vaak reeds vaststaan op grond van eerdere planningsmaatregelen en dat die effecten weliswaar kunnen worden onderzocht in het kader van die beoordeling, maar bijgevolg bij de vergunning van het betrokken project niet langer ten volle in aanmerking kunnen worden genomen, zodat het zinvol zou zijn om dergelijke effecten reeds in de fase van de voorbereidende maatregelen te onderzoeken en er in die context rekening mee te houden.

59

In casu blijkt uit punt 24 van het onderhavige arrest dat de richtsnoeren van 2018 aan een milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42 zijn onderworpen.

60

Ten tweede blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, om te beginnen dat in die richtsnoeren wordt benadrukt dat '[t]er onderbouwing van de voorstellen [...] specifieke beoordelingen noodzakelijk kunnen zijn, die relevante vereisten voor de milieubeoordeling kunnen omvatten [...], met inbegrip van [de strategische milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42], [de milieueffectbeoordeling in de zin van richtlijn 2011/92], de passende beoordeling [in de zin van richtlijn 92/43] en de beoordeling van het ecologische effect, in voorkomend geval'.

61

Voorts blijkt niet — hetgeen de verwijzende rechter evenwel dient na te gaan — dat de in Section 28, lid 1C, van de wet van 2000 vastgestelde verplichting voor planningsautoriteiten om te voldoen aan specifieke vereisten inzake het ruimtelijkeordeningsbeleid, die eventueel zijn opgenomen in richtsnoeren als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, op een of andere wijze afbreuk zou doen aan de verplichtingen van de bevoegde Ierse autoriteiten uit hoofde van deel X van die wet, dat strekt tot omzetting van richtlijn 2011/92 in de Ierse rechtsorde, en met name aan de verplichting van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn om de directe en indirecte aanzienlijke effecten van een project per geval op passende wijze te identificeren, te beschrijven en te beoordelen op alle in deze laatste bepaling genoemde factoren.

62

Hieraan moet worden toegevoegd dat uit de bewoordingen van het specifieke vereiste nr. 3, voor zover daarin wordt aangegeven dat de planningsautoriteit een ontwikkelingsproject 'kan' goedkeuren, hoe dan ook lijkt te volgen dat dit vereiste niet absoluut is en dus niet de verplichting inhoudt om de hoogte van gebouwen ten opzichte van de eventueel in het toepasselijke ontwikkelingsplan vastgestelde hoogte in elk geval te doen toenemen. Het is echter aan de verwijzende rechter om ook dat te verifiëren.

63

Gelet op het voorgaande dient op de vierde vraag te worden geantwoord dat richtlijn 2011/92 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling die de bevoegde autoriteiten van een lidstaat verplicht om bij hun besluit om al dan niet een vergunning voor een project te verlenen, te handelen overeenkomstig richtsnoeren die verlangen dat de hoogte van gebouwen, indien mogelijk, toeneemt en die aan een milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42 zijn onderworpen.

Kosten

64

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 (Zevende kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 2, onder a), en artikel 3, leden 2 en 3, 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 moeten aldus worden uitgelegd dat een plan binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt wanneer het, ten eerste, is opgesteld door een instantie op lokaal niveau in samenwerking met een opdrachtgever voor het werk waarop dat plan betrekking heeft, en is vastgesteld door die instantie, ten tweede, is vastgesteld op grondslag van een bepaling in een ander plan of programma en, ten derde, ziet op andere ontwikkelingsprojecten dan die waarin een ander plan of programma voorziet, op voorwaarde evenwel dat het plan op zijn minst bindend is voor autoriteiten die bevoegd zijn om vergunningen voor projecten te verlenen.**
- 2) **Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014, moet aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling die de bevoegde autoriteiten van een lidstaat verplicht om bij hun besluit om al dan niet een vergunning voor een project te verlenen, te handelen overeenkomstig richtsnoeren die verlangen dat de hoogte van gebouwen, indien mogelijk, toeneemt en die aan een milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42 zijn onderworpen.**

ondertekeningen

Voetnoten Uitspraak 09-03-2023



Procestaal: Engels.