

Milieueffectrapportage

25

Hof van Justitie EU
21 december 2016, nr. C-444/15,
ECLI:EU:C:2016:978 (Prejudiciële beslissing)
(mr. Bay Larsen, mr. Vilaras, mr. Malenovský,
mr. Safjan, mr. Šváby)
Noot A. Wagenmakers

Prejudiciële vraag. Kleine gebieden. Lokaal niveau. Sloop gebouwen. Gebouwencomplex. Nieuwbouw wooneenheden. Milieueffectrapportage. Natura 2000-gebied. Kwantitatief criterium. Plan-m.e.r.-plicht.

[SMB-Richtlijn art. 3 lid 3]

Het hoofdgeding ziet op het beroep van *Associazione Italia Nostra Onlus* (een belangenvereniging voor milieu- en landschap; hierna 'de vereniging') tegen de goedkeuring door de gemeenteraad van de *Comune di Venezia* van een bouwplan van een onderneming op het eiland *Ca' Roman*, ten zuiden van het eiland *Palestrina*, in de lagune van Venetië. Het plan betreft sloop van bestaande verlaten gebouwen en de nieuwbouw van 84 wooneenheden in 42 gebouwen, verdeeld over vijf gebouwencomplexen met een oppervlakte van 29.195 m². Het gebied is een speciale beschermingszone en maakt onderdeel uit van een Natura 2000-netwerk. De *Comune di Venezia* had na onderzoek besloten dat een MER op grond van Italiaanse regelgeving (implementatie van artikel 3, derde lid, van de Smb-richtlijn) niet noodzakelijk was, omdat het plan enkel betrekking heeft op 'kleine gebieden op lokaal niveau' en er geen aanzienlijke nadelige milieueffecten te verwachten zijn. Volgens de vereniging had een MER moeten worden opgesteld, ongeacht de afmetingen van het betrokken gebied, omdat op grond van de Habitatrichtlijn wel een passende beoordeling vereist is.

De verwijzende rechter stelt prejudiciële vragen over de verenigbaarheid van artikel 3, derde lid, van de Smb-richtlijn met het hoge beschermingsniveau dat de Habitatrichtlijn vereist voor Natura 2000-gebieden. Hij vraagt of dergelijke gebieden wel vrijgesteld kunnen worden van de m.e.r.-plicht. Met een beroep op de uitzondering van de plan-m.e.r.-plicht ten aanzien van 'kleine gebieden op lokaal niveau' kunnen de doelstellingen van mili-

eubescherming van de Habitatrichtlijn en Smb-richtlijn omzeild worden. Ook vraagt hij het Hof om zich uit te spreken of een zuiver kwantitatief criterium, zoals het oppervlak van het gebied, verenigbaar is met die doelen in Natura 2000-gebieden. Natura 2000-gebieden kunnen immers ook gevoelig zijn voor minimale veranderingen door ingrijpen in de fauna, de flora, de bodem en het water. Het gaat daarbij om kwalitatieve aspecten. De verwijzende rechter wijst in dat verband op het arrest van het Hof van 21 september 1999, *Commissie vs. Ierland*, C-392/96, EU:C:1999:431, punten 64-67, en 16 maart 2006, *Commissie vs. Spanje*, C-332/04, niet gepubliceerd, EU:C:2006:180, punten 76-81. Daaruit blijkt dat plannen en programma's als bedoeld in de Smb-richtlijn niet van een verplichte en systematische milieubeoordeling kunnen worden uitgesloten op basis van een kwantitatief criterium. In de Italiaanse wet ontbreekt een definitie van de term 'kleine gebieden op lokaal niveau' en in de Italiaanse jurisprudentie wordt uitgegaan van maximaal 40 ha ingeval van de uitbreiding van een stedelijk gebied en maximaal 10 ha in geval van een binnenstedelijke herontwikkeling.

Het Hof overweegt dat moet worden nagegaan of artikel 3, derde lid, van de Smb-richtlijn geldig is in het licht van artikel 191 VWEU en artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, voor zover het plannen en programma's betreft waarvoor een effectbeoordeling op grond van de artikelen 6 en 7 van de Habitatrichtlijn gemaakt moet worden. Het Hof is daarbij alleen bevoegd om te beoordelen of het Europees Parlement en de Raad van Europa een kennelijk onjuiste beoordeling heeft gemaakt bij de vaststelling van dat artikel. Voor kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van plannen en programma's is een MER alleen verplicht als deze aanzienlijke nadelige milieugevolgen kunnen hebben, aldus artikel 3, derde lid, van de Smb-richtlijn. De bevoegde instanties moeten in die gevallen dus eerst een beoordeling maken of het plan of programma dergelijke gevolgen kan hebben. Volgens artikel 3, vijfde lid, van de Smb-richtlijn betreft dat een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's, of door een combinatie van beide werkwijzen. Voor alle gevallen dient rekening gehouden te worden met relevante criteria van bijlage II bij die richtlijn.

Het doel van de regeling is dat geen enkel plan of programma met aanzienlijke nadelige milieugevolgen uitgesloten wordt van de m.e.r.-plicht. Het Hof wijst in dat verband op het arrest van 22 september 2011, *Valčiukienė e.a.*, C-295/10, EU:C:2011:608, punt 53. Een zuiver kwantitatieve drempelwaarde

die tot gevolg heeft dat in de praktijk een volledige categorie plannen en programma's bij voorbaat aan de m.e.r.-plicht wordt onttrokken, is niet toegestaan. Artikel 3 van de Smb-richtlijn heeft dat niet tot gevolg en sluit aan bij het met de richtlijn beoogde doel om te voorzien in een hoog beschermingsniveau. De lidstaten dienen alle noodzakelijke algemene en bijzondere maatregelen te treffen om te verzekeren dat alle plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten in de zin van de richtlijn kunnen hebben, vóór de vaststelling ervan, worden onderworpen aan een milieubeoordeling overeenkomstig de procedure en criteria van de Smb-richtlijn (zie HvJ EU 28 februari 2012, *Inter-Environnement Terre Wallonie en Terre wallone*, C-41/11, EU:C:2012:103, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het enkele feit dat lidstaten zich kunnen onttrekken aan de Smb-richtlijn, leidt niet tot de ongeldigheid van artikel 3, derde lid, van die richtlijn. Parlement en Raad hebben bij de vaststelling van het artikel niet een kennelijk onjuiste beoordeling gemaakt.

Over de vraag of bij het definiëren van het begrip 'kleine gebieden op lokaal niveau' uitsluitend kan worden verwezen naar de omvang van het gebied, overweegt het Hof dat de begrippen 'kleine gebieden' en 'lokaal niveau' cumulatief beschouwd moeten worden. Ten aanzien van 'lokaal niveau' oordeelt het Hof dat het plan of programma door een lokale instantie en niet door een regionale of nationale instantie mag worden vastgesteld. Ten aanzien van 'kleine gebieden' bepaalt het Hof dat het om een zuiver kwantitatief criterium gaat, namelijk het oppervlak van het gebied. Omdat 'kleine gebieden' naast de voorwaarde 'op lokaal niveau' cumulatief gelezen moet worden, is het zo dat de omvang van het betrokken gebied vergeleken met die van het totale grondgebied van de betreffende lokale instantie gering moet zijn.

Het Hof antwoordt dus dat artikel 3 van de Smb-richtlijn niet kennelijk in strijd is met de artikelen 6 en 7 van de Habitatrictlijn en geeft een nadere invulling aan het begrip 'kleine gebieden op lokaal niveau'.

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van artikel 3, lid 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 (PB 2001, L 197, blz. 30), alsmede de uitlegging van artikel 3, leden 2 en 3, van die richtlijn.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding dat speelt tussen enerzijds de Associazione Italia Nostra Onlus (Italië) en anderzijds de Comune di Venezia (gemeente Venetië, Italië), de Ministero per i Beni e le Attività Culturali (ministerie van Cultureel Erfgoed en Culturele Activiteiten, Italië), de Regione Veneto (regio Veneto, Italië), de Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ministerie van Infrastructuur en Vervoer, Italië), de Ministero della Difesa – Capitaneria di Porto di Venezia (ministerie van Defensie – havenautoriteit van Venetië, Italië) en de Agenzia del Demanio (vastgoedorganisatie van de overheid, Italië) en dat betrekking heeft op de verplichting om op grond van richtlijn 2001/42 een milieubeoordeling uit te voeren voor een bouwproject op een eiland in de lagune van Venetië (Italië).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 92/43/EEG

3 Artikel 1, onder k) en l), 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; hierna: „habitatrictlijn”) bevat de volgende definities:

„k) gebied van communautair belang: een gebied dat er in de biogeografische regio of regio's waartoe het behoort, significant toe bijdraagt aan een type natuurlijke habitat van bijlage I of een soort van bijlage II in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen en ook significant kan bijdragen tot de coherentie van het in artikel 3 bedoelde Natura 2000-netwerk, en/of significant bijdraagt tot de instandhouding van de biologische diversiteit in de betrokken biogeografische regio of regio's.

[...]

l) speciale beschermingszone: een door de lidstaten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en/of op een overeenkomst berustend besluit aangewezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast die nodig zijn om de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen”.

4 Artikel 2 van die richtlijn luidt als volgt:

„1. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.

2. De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

3. In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.”

5 Artikel 3, lid 1, van de richtlijn luidt:

„Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.

Het Natura 2000-netwerk bestrijkt ook de door de lidstaten overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG [van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1)] aangewezen speciale beschermingszones.”

6 Artikel 6 van de habitatrichtlijn luidt:

„1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specificatie of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.”

7 Artikel 7 van de habitatrichtlijn luidt als volgt: „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], 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.”

Richtlijn 2001/42/EG

8 De overwegingen 9 en 10 van richtlijn 2001/42 luiden als volgt:

„(9) Deze richtlijn is van procedurele aard en de daarin vervatte voorschriften dienen ofwel te worden verwerkt in bestaande procedures van de lidstaten, ofwel te worden opgenomen in specifiek hiervoor vastgestelde procedures. Teneinde overlapping van beoordelingen te voorkomen, dienen de lidstaten indien nodig, er rekening mee te houden dat de beoordelingen worden uitgevoerd op verschillende niveaus van een hiërarchie van plannen en programma's.

(10) Alle plannen en programma's die voor een aantal sectoren worden voorbereid en die een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten vermeld 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), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB 1997, L 73, blz. 5)], en alle plannen en programma's waarvoor uit hoofde van [de habitatrichtlijn] is vastgesteld dat een beoordeling nodig is, kunnen aanzienlijke milieueffecten hebben en dienen als regel aan een systematische milieubeoordeling te worden onderworpen. Zijn de plannen en programma's bepalend voor het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau of houden zij kleine wijzigingen van de bedoelde plannen of programma's in, dan moeten zij slechts worden beoordeeld indien de lidstaten vaststellen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.”

9 Artikel 1 van richtlijn 2001/42 draagt het opschrift „Doel” en luidt:

„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.”

10 Artikel 2, onder a) en b), van die richtlijn bevat de volgende definities:

„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;

b) „milieubeoordeling”: het opstellen van een milieurapport, het raadplegen, het rekening houden met het milieurapport en de resultaten van de raadpleging bij de besluitvorming, alsmede het verstrekken van informatie over het besluit, overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9”.

11 Artikel 3 van de richtlijn draagt het 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 bijlagen I en II bij richtlijn [85/337] genoemde projecten, of

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van [de habitatrichtlijn].

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

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

5. De lidstaten stellen vast, door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's, of door combinatie van beide werkwijzen, of de in de leden 3 en 4 bedoelde plannen of programma's aanzienlijke milieueffect-

ten 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.

[...]

12 Artikel 4 van richtlijn 2001/42 draagt het opschrift „Algemene verplichtingen” en luidt als volgt:

„1. De in artikel 3 bedoelde milieubeoordeling wordt uitgevoerd tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van een plan of programma.

2. De voorschriften van deze richtlijn worden ofwel verwerkt in bestaande procedures van de lidstaten voor de vaststelling van plannen en programma's ofwel opgenomen in procedures die worden vastgesteld om aan deze richtlijn te voldoen.

3. Voor plannen en programma's die deel uitmaken van een hiërarchie van plannen en programma's houden de lidstaten, om overlapping van beoordelingen te voorkomen, rekening met het feit dat de beoordeling, overeenkomstig deze richtlijn, op verschillende niveaus van de hiërarchie wordt uitgevoerd. Hiertoe passen zij artikel 5, lid 2 en 3 toe, onder meer om overlapping van beoordelingen te voorkomen.”

13 Artikel 5 van die richtlijn draagt het opschrift „Milieurapport” en bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Wanneer krachtens artikel 3, lid 1, een milieubeoordeling vereist is, wordt een milieurapport opgesteld waarin de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden bepaald, beschreven en beoordeeld. Voor de voor dit doel te verstrekken informatie wordt verwezen naar bijlage I.

2. Het krachtens lid 1 opgestelde milieurapport bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden, de inhoud en het detailleringsniveau van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces waarin het zich bevindt en de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende beoordelingen te vermijden.”

14 Bijlage II bij richtlijn 2001/42 vermeldt de criteria op basis waarvan kan worden bepaald in hoeverre aanzienlijke milieueffecten in de zin van artikel 3, lid 5, van die richtlijn waarschijnlijk zijn. *Italiaans recht*

15 Richtlijn 2001/42 is in Italiaans recht omgezet bij decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale (wetgevend decreet nr. 152 betreffende milieuvoorschriften) van 3 april 2006 (gewoon supplement bij GURI nr. 88 van 14 april 2006).

16 Artikel 6 van dit decreet, in de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt:

„1. De strategische milieubeoordeling heeft betrekking op plannen en programma's die aanzienlijke gevolgen voor het milieu en het cultureel erfgoed kunnen hebben.

2. Onverminderd lid 3 wordt een beoordeling uitgevoerd voor alle plannen en programma's:

a) die voorbereid worden met betrekking tot de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit en met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het referentiekader vormen voor de goedkeuring, vergunningverlening, locatie of uitvoering van de in de bijlagen II, III en IV bij dit decreet genoemde projecten;

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op de instandhoudingsdoelstellingen van gebieden die als speciale beschermingszone zijn aangewezen ter behoud van de vogelstand en gebieden die als gebied van communautair belang zijn aangewezen ter instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, het noodzakelijk wordt geacht dat een effectbeoordeling wordt uitgevoerd als bedoeld in artikel 5 van decreet nr. 357 van de president van de Republiek van 8 september 1997 en de latere wijzigingen daarvan.

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 vereist als de bevoegde instantie van mening is dat zij aanzienlijke milieueffecten hebben, in overeenstemming met het bepaalde in artikel 12 [...].

3bis. De bevoegde instantie beoordeelt, in overeenstemming met het bepaalde in artikel 12, of andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en pro-

gramma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. [...]"

Feiten in het hoofdgeding en prejudiciële vragen

17 In de lagune van Venetië, aan de zuidpunt van het eiland Pellestrina, ligt een eiland genaamd „Ca' Roman", dat hoort bij de Comune di Venezia. Gelet op het belang van de aanwezige natuur, is de Ca' Roman-biotop onder meer opgenomen in het Natura 2000-netwerk.

18 Deze biotop vormt het zuidelijkste deel van het gebied van communautair belang (hierna: „GCB") en de speciale beschermingszone (hierna: „SBZ") „Lido van Venetië: kustbiotop" (code IT 3250023) en grenst aan het GCB en de SBZ „Lagune van Venetië" (code IT 3250046) en het GCB „middelste en zuidelijke deel van de Lagune van Venetië" (code IT 3250030). De verwijzende rechter merkt op dat er op Ca' Roman een gebied met verlaten gebouwen is dat grenst aan die GCB's en SBZ's.

19 De voorschriften omtrent de ruimtelijke ordening van de Comune di Venezia maken het mogelijk dat tot renovatie wordt overgegaan door afbraak en reconstructie van waardeloze gebouwen, waarvan de bestemming wordt gewijzigd na de uitwerking van een implementatieplan waarin de stedenbouwkundige, infrastructurele en architectonische aspecten in kaart worden gebracht.

20 Società Ca' Roman Srl heeft een dergelijk implementatieplan uitgewerkt voor de in punt 18 van het onderhavige arrest genoemde verlaten gebouwen. Deze onderneming is van plan op die plek 84 wooneenheden in 42 gebouwen te bouwen, verdeeld over vijf gebouwencomplexen op een totale oppervlakte van 29 195 m².

21 Bij besluit van 31 mei 2012 heeft de gemeenteraad van de Comune di Venezia dat plan, waarvoor krachtens de habitatrichtlijn een beoordeling van de gevolgen voor het milieu is uitgevoerd, goedgekeurd. Het plan kreeg weliswaar een gunstige beoordeling, maar er werden tal van eisen gesteld ter bescherming van de betrokken GCB's en SBZ's.

22 Er is echter geen milieubeoordeling als bedoeld in richtlijn 2001/42 uitgevoerd. Bij advies van 4 juni 2013 was de bevoegde regionale commissie immers van mening dat het aan de orde zijnde plan uitsluitend betrekking had op het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau en dat voor

plannen met betrekking tot dergelijke gebieden geen milieubeoordeling was vereist als er geen sprake was van aanzienlijke milieueffecten.

23 Bij besluit van 2 oktober 2014, welk besluit krachtens de bevoegdheid van de gemeenteraad is vastgesteld, heeft de commissario straordinario (speciale commissaris) van de Comune di Venezia, na te zijn nagegaan of op grond van richtlijn 2001/42 een milieubeoordeling moest worden uitgevoerd, het aan de orde zijnde plan goedgekeurd, zonder wijzigingen aan te brengen in de eerder goedgekeurde versie van het plan.

24 De Associazione Italia Nostra Onlus, die als doel heeft bij te dragen aan de bescherming en bevordering van Italiaans historisch, artistiek en cultureel erfgoed, heeft tegen dat goedkeuringsbesluit en een aantal andere handelingen beroep ingesteld bij de Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (bestuursrechter van de regio Veneto, Italië), met name in wezen stellende dat artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 niet geldig is in het licht van het Unierecht.

25 Volgens de verwijzende rechter staat de geldigheid van die bepaling ter discussie gelet op artikel 191 VWEU en artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), aangezien er volgens artikel 3, lid 3, voor plannen en programma's waarvoor een beoordeling van de gevolgen voor het milieu vereist is uit hoofde van artikel 6 of 7 van de habitatrichtlijn, geen verplichte milieubeoordeling geldt op grond van richtlijn 2001/42.

26 Als slechts moet worden gekeken of voor een plan of programma een milieubeoordeling overeenkomstig richtlijn 2001/42 dient te worden uitgevoerd, wordt het voor nationale overheden, anders dan bij een verplichte systematische milieubeoordeling, immers mogelijk om met de habitatrichtlijn en richtlijn 2001/42 beoogde doelstellingen van milieubescherming te omzeilen, aldus de verwijzende rechter.

27 Verder merkt de verwijzende rechter ook op dat artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 zich niet verdraagt met het „redelijkheidsbeginsel" omdat het beschermingsniveau dat deze bepaling biedt, gelet op de doelstellingen van de habitatrichtlijn, ondeugdelijk en ontoereikend is, en er een zuiver kwantitatief criterium wordt genoemd, namelijk de omvang van het gebied waarop de plannen of programma's als bedoeld in die bepaling betrekking hebben.

28 Volgens de verwijzende rechter zijn de gebieden van het Natura 2000-netwerk, vanwege hun kenmerken, ook gevoelig voor minimale veranderingen door ingrijpen in de fauna, de flora, de bodem en het water. De effecten van veranderingen in dergelijke gebieden, die met name kunnen zijn aangewezen ter bescherming van zeldzame of met uitsterven bedreigde soorten, staan dan ook los van de omvang van het gebied waarop een plan of programma betrekking heeft. Het gaat hierbij uitsluitend om kwalitatieve aspecten, zoals de aard van het ingrijpen, de vraag waar wordt ingegrepen en de vraag of de geplande onomkeerbare, ingrijpende veranderingen wenselijk zijn.

29 De verwijzende rechter verwijst naar de rechtspraak van het Hof volgens welke een lidstaat die criteria en/of drempelwaarden vastlegt waarbij enkel de omvang van een project in aanmerking wordt genomen en niet tevens de aard en ligging ervan, de grenzen van de beoordelingsmarge waarover hij beschikt, overschrijdt (zie met betrekking tot richtlijn 85/337 arresten van 21 september 1999, Commissie/Ierland, C-392/96, EU:C:1999:431, punten 64-67, en 16 maart 2006, Commissie/Spanje, C-332/04, niet gepubliceerd, EU:C:2006:180, punten 76-81).

30 Naar oordeel van de verwijzende rechter kan een verplichte en systematische milieubeoordeling van onder richtlijn 2001/42 vallende plannen en programma's dus niet worden uitgesloten op basis van een kwantitatief criterium, zoals het gebruik van „kleine gebieden op lokaal niveau” als bedoeld in artikel 3, lid 3, van die richtlijn.

31 De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat, mocht het Hof oordelen dat die bepaling niet ongeldig is vanuit het oogpunt van het VWEU of het Handvest, dan de vraag rijst of het begrip „kleine gebieden op lokaal niveau” in een nationale regeling uitsluitend in kwantitatieve termen kan worden gedefinieerd, zoals in Italië het geval is.

32 De Italiaanse wetgever heeft immers geen definitie gegeven van de term „kleine gebieden op lokaal niveau”, en in de nationale jurisprudentie wordt met name uitgegaan van de volgende factoren: bij projecten voor de ontwikkeling van stedelijke gebieden – nieuwe of uitbreidingen – geldt als maatstaf een oppervlakte tot 40 ha, en bij projecten voor de herinrichting of ontwikkeling van stedelijke gebieden binnen bestaande stedelijke gebieden een oppervlakte tot 10 ha. Bij deze zuiver kwantitatieve factoren is er sprake van zeer hoge

drempelwaarden, hetgeen problematisch is in het licht van richtlijn 2001/42, aldus de verwijzende rechter.

33 Tegen deze achtergrond heeft de Tribunale amministrativo regionale per il Veneto de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42, voor zover het mede betrekking heeft op de situatie bedoeld in lid 2, onder b), van dat artikel, geldig vanuit het oogpunt van de bepalingen inzake milieu in het VWEU en in het Handvest, voor zover het plannen en programma's waarvoor een effectbeoordeling in de zin van de artikelen 6 en 7 van de habitatrichtlijn als noodzakelijk is aangemerkt, vrijstelt van de systematische uitvoering van een strategische milieubeoordeling?

2) Moet artikel 3, leden 2 en 3, van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met overweging 10 van die richtlijn, volgens welke „alle plannen en programma's waarvoor uit hoofde van [de habitatrichtlijn] is vastgesteld dat een beoordeling nodig is, [...] aanzienlijke milieueffecten [kunnen] hebben en [...] als regel aan een systematische milieubeoordeling [dienen] te worden onderworpen”, dan aldus worden uitgelegd dat het daarin bepaalde in de weg staat aan een regeling als de Italiaanse die voor de definitie van het begrip „kleine gebieden op lokaal niveau” in artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 uitgaat van louter kwantitatieve criteria?

3) Moet artikel 3, leden 2 en 3, van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met overweging 10 van die richtlijn, volgens welke „alle plannen en programma's waarvoor uit hoofde van [de habitatrichtlijn] is vastgesteld dat een beoordeling nodig is, [...] aanzienlijke milieueffecten [kunnen] hebben en [...] als regel aan een systematische milieubeoordeling [dienen] te worden onderworpen”, dan aldus worden uitgelegd dat het daarin bepaalde in de weg staat aan een regeling als de Italiaanse die alle ontwikkelingsprojecten voor stedelijke gebieden – nieuwe of uitbreidingen – betrekking hebbend op een oppervlakte tot 40 ha, of projecten voor de herinrichting of ontwikkeling van stedelijke gebieden binnen bestaande stedelijke gebieden betrekking hebbend op een oppervlakte tot 10 ha, uitsluit van de automatische en verplichte uitvoering van een strategische milieubeoordeling, zelfs wanneer, wegens de mogelijke effecten op de gebieden, reeds is besloten dat

hiervoor een effectbeoordeling overeenkomstig de artikelen 6 en 7 van de habitatrichtlijn is vereist?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

34 De Comune di Venezia en Società Ca' Roman betogen dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is.

35 Zij stellen dat het gebied waarop het in het hoofdgeding aan de orde zijnde plan betrekking heeft, buiten de in punt 18 van het onderhavige arrest genoemde GCB's en SBZ's ligt. Voor dit gebied is dan ook geen beoordeling van milieugevolgen vereist uit hoofde van artikel 6 of 7 van de habitatrichtlijn, zodat ook geen milieubeoordeling hoeft te worden uitgevoerd overeenkomstig richtlijn 2001/42 aangezien niet is voldaan aan de in artikel 3, lid 2, onder b), van die richtlijn gestelde eisen. Het antwoord op de vragen van de verwijzende rechter is dan ook irrelevant voor de uitkomst van het hoofdgeding.

36 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat een vermoeden van relevantie rust op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, en dat het niet aan het Hof is om de juistheid van dat kader te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te kunnen geven op de gestelde vragen (zie met name arresten van 13 maart 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, punt 39, en 21 september 2016, *Radgen*, C-478/15, EU:C:2016:705, punt 27).

37 In casu kan, zoals de advocaat-generaal in punt 22 van haar conclusie heeft opgemerkt, niet worden uitgesloten dat voor het in het hoofdgeding aan de orde zijnde plan, ook al heeft het op zichzelf uitsluitend betrekking op een gebied dat is gelegen buiten de in punt 18 van het onderhavige arrest genoemde GCB's en SBZ's, een beoordeling van de gevolgen voor het milieu vereist is uit hoofde van artikel 6 of 7 van de habitatrichtlijn.

Een plan of programma met betrekking tot een buiten een GCB en/of SBZ gelegen gebied kan, afhankelijk van de omstandigheden, immers gevolgen hebben voor het GCB en/of de SBZ.

38 Uit de verwijzingsbeslissing volgt dat dit volgens de verwijzende rechter, die erop wijst dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde plan ziet op een gebied dat grenst aan de in punt 18 van het onderhavige arrest genoemde GCB's en SBZ's, in casu het geval is, en het staat niet aan het Hof om dit na te gaan.

39 Derhalve blijkt niet duidelijk dat de gevraagde uitlegging van richtlijn 2001/42 geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding.

Eerste vraag

40 Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 geldig is in het licht van het VWEU en het Handvest.

41 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat richtlijn 2001/42 is gebaseerd op artikel 175, lid 1, EG, dat ziet op de door de Europese Unie op milieugebied te ondernemen activiteiten om de doelstellingen van artikel 174 EG te verwezenlijken.

42 Artikel 191 VWEU, dat overeenkomt met artikel 174 EG en voorheen in wezen met artikel 130 R EG-Verdrag, bepaalt in lid 2 dat de Unie in haar milieubeleid streeft naar een „hoog niveau van bescherming”, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Voorts wordt in artikel 3, lid 3, VEU aangegeven dat de Unie zich met name inzet voor een „hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu”.

43 Volgens de rechtspraak van het Hof kunnen krachtens artikel 191, lid 1, VWEU maatregelen worden vastgesteld die slechts betrekking hebben op bepaalde aspecten van het milieu, voor zover zij bijdragen aan het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu (zie arresten van 14 juli 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, punt 45, en 14 juli 1998, *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, punt 43).

44 Ofschoon de Unie volgens artikel 191, lid 2, VWEU in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming moet streven, behoeft een dergelijk beschermingsniveau om verenigbaar te zijn met die bepaling niet noodzakelijkerwijs het hoogste niveau te zijn dat technisch mogelijk is. Artikel 193 VWEU machtigt de lidstaten immers

om verdergaande beschermingsmaatregelen te handhaven en te treffen (zie arresten van 14 juli 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, punt 49, en 14 juli 1998, *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, punt 47).

45 Tegen de achtergrond van die rechtspraak moet dus worden nagegaan of artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 geldig is in het licht van artikel 191 VWEU.

46 In dit verband moet erop worden gewezen dat, aangezien een aantal doelstellingen en beginselen van artikel 191 VWEU tegen elkaar moeten worden afgewogen en de toe te passen criteria ingewikkeld zijn, de rechterlijke toetsing noodzakelijkerwijs beperkt moet blijven tot de vraag of het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie bij de vaststelling van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 een kennelijk onjuiste beoordeling hebben gemaakt (zie in die zin arresten van 14 juli 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, punt 37; 14 juli 1998, *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, punt 35, en 15 december 2005, *Griekenland/Commissie*, C-86/03, EU:C:2005:769, punt 88).

47 Richtlijn 2001/42 heeft volgens artikel 1 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 die richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen.

48 Uit artikel 3, lid 2, onder b), van die richtlijn blijkt dat onverminderd lid 3 van dat artikel een milieubeoordeling wordt gemaakt van alle plannen en programma's waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling van de gevolgen voor het milieu vereist is uit hoofde van artikel 6 of 7 van de habitatrichtlijn.

49 Artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 bepaalt dat voor plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van plannen en programma's een milieubeoordeling alleen dan verplicht is wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

50 Uit deze bepaling, gelezen in samenhang met overweging 10 van richtlijn 2001/42, volgt dat voor plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau, de

bevoegde instanties van de betrokken lidstaat vooraf moeten beoordelen of een specifiek plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben en vervolgens moeten eisen dat voor dat plan of programma op grond van die richtlijn een milieubeoordeling wordt uitgevoerd indien zij tot de bevinding komen dat het plan of programma dergelijke milieueffecten kan hebben.

51 Volgens artikel 3, lid 5, van richtlijn 2001/42 geschiedt de vaststelling van plannen of programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, en waarvoor dus op grond van die richtlijn een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd, door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's, of door combinatie van beide werkwijzen. Hierbij moeten de lidstaten voor alle gevallen rekening houden met de relevante criteria van bijlage II bij die richtlijn, om ervoor te zorgen dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten door de richtlijn zijn gedekt.

52 De werkwijzen bij het onderzoek van de in artikel 3, lid 5, van richtlijn 2001/42 genoemde plannen en programma's hebben tot doel het vaststellen van plannen en programma's waarvoor een beoordelingsverplichting bestaat omdat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, te vergemakkelijken (zie arrest van 22 september 2011, *Valčiukienė e.a.*, C-295/10, EU:C:2011:608, punt 45).

53 De beoordelingsmarge waarover de lidstaten krachtens artikel 3, lid 5, van richtlijn 2001/42 beschikken bij het specificeren van de soorten plannen of programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, vindt haar beperkingen in de in artikel 3, lid 3, van die richtlijn, gelezen in samenhang met lid 2 van datzelfde artikel, neergelegde verplichting om plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben te onderwerpen aan een milieubeoordeling, met name vanwege hun kenmerken, hun gevolgen en de gebieden die die gevolgen kunnen ondergaan (zie arrest van 22 september 2011, *Valčiukienė e.a.*, C-295/10, EU:C:2011:608, punt 46).

54 Artikel 3, leden 2, 3 en 5, van richtlijn 2001/42 heeft dus tot doel geen enkel plan of programma dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben van de milieubeoordeling uit te sluiten (zie arrest van 22 september 2011, *Valčiukienė e.a.*, C-295/10, EU:C:2011:608, punt 53).

55 Van de hiervoor genoemde situatie moet derhalve worden onderscheiden het geval waarin een zuiver kwantitatieve drempelwaarde tot gevolg heeft dat in de praktijk een volledige categorie van plannen of programma's bij voorbaat aan de uit richtlijn 2001/42 voortvloeiende verplichting tot milieubeoordeling wordt onttrokken, ook al kunnen deze plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten hebben (zie in die zin arrest van 22 september 2011, Valčiukienė e.a., C-295/10, EU:C:2011:608, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42, doordat geen enkel plan of programma dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben aan de ingevolge die richtlijn bestaande verplichting tot milieubeoordeling wordt onttrokken, aansluit bij het met de richtlijn beoogde doel om te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau.

57 De verwijzende rechter merkt evenwel op dat als slechts moet worden gekeken of voor een plan of programma een milieubeoordeling dient te worden uitgevoerd, het voor nationale overheden, anders dan bij een verplichte systematische milieubeoordeling, mogelijk wordt om de met de habitatrichtlijn en richtlijn 2001/42 beoogde beschermingsdoelstellingen te omzeilen.

58 Zoals echter volgt uit richtlijn 2001/42, als uitgelegd door het Hof, dienen de lidstaten in het kader van hun bevoegdheden alle noodzakelijke algemene en bijzondere maatregelen te treffen om te verzekeren dat alle plannen of programma's die aanzienlijke milieueffecten in de zin van die richtlijn kunnen hebben, vóór de vaststelling ervan, worden onderworpen aan een milieubeoordeling overeenkomstig de in de richtlijn vastgestelde procedurevoorschriften en criteria (zie arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 Het enkele feit dat het risico bestaat dat de nationale instanties zich door hun gedragingen aan de toepassing van richtlijn 2001/42 kunnen onttrekken, kan in geen geval leiden tot de ongeldigheid van artikel 3, lid 3, van die richtlijn.

60 Derhalve blijkt in casu niet dat het Parlement en de Raad, bij de vaststelling van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42, in het licht van artikel 191 VWEU een kennelijk onjuiste beoordeling hebben gemaakt. Ten aanzien van deze bepaling van richtlijn 2001/42 is in de context van de onderha-

vige zaak dus niet gebleken van feiten of omstandigheden die haar geldigheid in het licht van artikel 191 VWEU kunnen aantasten.

61 Wat voorts de vraag betreft of artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 mogelijk anderszins ongeldig is in het licht van artikel 37 van het Handvest, moet eraan worden herinnerd dat volgens dat artikel een „hoog niveau van milieubescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu moeten worden geïntegreerd in het beleid van de Unie en worden gewaarborgd overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling”.

62 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat artikel 52, lid 2, van het Handvest bepaalt dat de door het Handvest erkende rechten die voorkomen in bepalingen van de Verdragen, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die door deze Verdragen zijn gesteld. Dit geldt ook voor artikel 37 van het Handvest. Uit de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17) ad artikel 37 blijkt immers dat het „in dit artikel neergelegde beginsel is gebaseerd op de artikelen 2, 6 en 174 [EG], nu vervangen door artikel 3, lid 3, [VEU] en de artikelen 11 en 191 [VWEU]”.

63 Aangezien ten aanzien van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42, zoals in punt 60 van het onderhavige arrest is vastgesteld, niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van dit artikel in het licht van artikel 191 VWEU kunnen aantasten, is dus evenmin sprake van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten in het licht van artikel 37 van het Handvest.

64 Uit het voorgaande volgt dat bij de beoordeling van de eerste vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die, in het licht van het VWEU en het Handvest, de geldigheid van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 kunnen aantasten.

Tweede en derde vraag

65 Met zijn tweede en zijn derde vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met overweging 10 van die richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat bij het definiëren van het in dat lid gebruikte begrip „kleine gebieden op lokaal niveau” uitsluitend kan worden verwezen naar de omvang van het betrokken gebied.

66 Wat het begrip „kleine gebieden op lokaal niveau” als bedoeld in artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 betreft, vereisen de eenvormige toepas-

sing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de betekenis en reikwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, rekening houdend met de context van de bepaling en het doel van de betrokken regeling (zie met name arresten van 18 januari 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punt 11, en 13 oktober 2016, Mikołajczyk, C-294/15, EU:C:2016:772, punt 44).

67 Aangezien artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 voor de betekenis en reikwijdte van het begrip „kleine gebieden op lokaal niveau” niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, moet worden gekeken naar de context van die bepaling en het doel van de richtlijn.

68 Blijkens de bewoordingen van die bepaling moet een plan of programma voldoen aan twee cumulatieve voorwaarden. Het plan of programma moet het gebruik bepalen van een „klein gebied” en dat gebied moet zich op „lokaal niveau” bevinden.

69 Wat het begrip „lokaal niveau” betreft, moet erop worden gewezen dat dit begrip ook wordt gebruikt in artikel 2, onder a), eerste streepje, van richtlijn 2001/42. Volgens die bepaling wordt onder „plannen en programma’s” verstaan plannen en programma’s, met inbegrip van die welke door de Unie 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.

70 Zoals de advocaat-generaal in punt 56 van haar conclusie heeft opgemerkt, volgt uit de gelijkkluidende formulering in artikel 2, onder a), eerste streepje, en artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 en de systematische samenhang van de richtlijn dat het begrip „lokaal niveau” in beide bepalingen dezelfde betekenis heeft, namelijk dat met dit begrip een bestuursniveau binnen de betrokken lidstaat is bedoeld.

71 De kwalificatie van een plan of programma als een maatregel die het gebruik van een klein gebied „op lokaal niveau” bepaalt in de zin van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42, vereist derhalve dat

het plan of programma door een lokale instantie, en niet door een regionale of nationale instantie, wordt opgesteld en/of vastgesteld.

72 Wat het begrip „klein gebied” betreft, verwijst het bijvoeglijk naamwoord „klein” in overeenstemming met zijn in de omgangstaal gebruikelijke betekenis naar de omvang van het gebied. Zoals de advocaat-generaal in punt 59 van haar conclusie heeft opgemerkt, kan de omvang van het gebied slechts worden begrepen als een zuiver kwantitatief criterium, namelijk de oppervlakte van het gebied waarop het in artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 bedoelde plan of programma betrekking heeft, ongeacht de milieueffecten.

73 Vastgesteld moet dan ook worden dat de Uniewetgever, door het begrip „kleine gebieden op lokaal niveau” te gebruiken, het grondgebied dat valt onder de bevoegdheid van de lokale instantie die het betrokken plan of programma heeft opgesteld en/of vastgesteld, als maatstaf heeft willen gebruiken. Aangezien het gebruik van „kleine gebieden” naast de bepaling op lokaal niveau als voorwaarde wordt gesteld, is het verder zo dat de omvang van het betrokken gebied, vergeleken met die van dat grondgebied, gering moet zijn.

74 Gelet op een en ander moet op de tweede en de derde vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met overweging 10 van die richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat bij het definiëren van het in dat lid gebruikte begrip „kleine gebieden op lokaal niveau” naar de omvang van het betrokken gebied moet worden verwezen met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- het plan of programma wordt door een lokale instantie, en niet door een regionale of nationale instantie, opgesteld en/of vastgesteld, en

- binnen het onder de lokale instantie ressorterende grondgebied is de omvang van dat gebied, vergeleken met die van dat grondgebied, gering.

Kosten

75 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

Bij de beoordeling van de eerste prejudiciële vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die, in het licht van het VWEU en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de geldigheid van artikel 3, lid 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 kunnen aantasten. Artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met overweging 10 van die richtlijn, moet aldus worden uitgelegd dat bij het definiëren van het in dat lid gebruikte begrip „kleine gebieden op lokaal niveau” naar de omvang van het betrokken gebied moet worden verwezen met inachtneming van de volgende voorwaarden: het plan of programma wordt door een lokale instantie, en niet door een regionale of nationale instantie, opgesteld en/of vastgesteld, en binnen het onder de lokale instantie ressorterende grondgebied is de omvang van dat gebied, vergeleken met die van dat grondgebied, gering.

NOOT

In deze zaak vraagt de Italiaanse rechter of de uitzonderingsmogelijkheid voor plan-m.e.r. voor ‘kleine gebieden op lokaal niveau’ genoemd in artikel 3, derde lid, van de Smb-richtlijn al dan niet in strijd is met de verplichtingen op grond van artikelen 6 en 7 van de Habitatrichtlijn. Die uitzonderingsmogelijkheid ten aanzien van de kleine gebieden op lokaal niveau (en voor kleine wijzigingen) heeft immers mede betrekking op Natura 2000-gebieden. In mijn beleving is de vraag van de Italiaanse rechter een terechte. Als het gebied een aangewezen Natura 2000-gebied betreft en op grond van de Habitatrichtlijn een Passende beoordeling opgesteld moet worden, wordt getoetst of significant nadelige milieugevolgen als gevolg van het plan in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen met zekerheid kunnen worden uitgesloten. Dat is niet dezelfde vraag als die op grond van de Smb-richtlijn beantwoord moet worden, namelijk of sprake is van aanzienlijke nadelige milieugevolgen als gevolg van het plan, maar het lijkt mij moeilijk te motiveren dat *geen* sprake zou zijn van aanzienlijke nadelige milieugevolgen als tevens een Passende beoordeling is vereist. In dat geval is

er immers een duidelijke indicatie dat de milieugevolgen aanzienlijk zijn. Een kennelijk onjuiste beoordeling is echter door het Europese Parlement en de Raad niet gemaakt bij de vaststelling van artikel 3, derde lid, van de Smb-richtlijn, aldus het Hof. Het Hof overweegt daarbij dat per plan beoordeeld moet worden of sprake is van aanzienlijke nadelige milieugevolgen aan de hand van de relevante criteria van bijlage II bij de Smb-richtlijn en dat op die manier is gewaarborgd dat geen enkel plan met aanzienlijke nadelige milieugevolgen van de plan-m.e.r.-plicht uitgesloten wordt.

Evenals in het Italiaanse recht zijn de Smb-bepalingen ook in het Nederlandse recht omgezet. Artikel 7.2a van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) kent een directe plan-m.e.r.-plicht voor een wettelijk of bestuursrechtelijk verplicht plan, waarvoor op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming een Passende beoordeling moet worden opgesteld. De Passende beoordeling maakte tot 1 januari 2017 ingevolge artikel 19j, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (vervallen) verplicht onderdeel uit van het plan-MER.

De mogelijke uitzondering op plan-m.e.r. uit de Smb-richtlijn is in artikel 7.2a, tweede lid, van de Wm geïmplementeerd. Op grond van dat artikel kunnen in het Besluit m.e.r. categorieën en gevallen worden aangewezen, waarin sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen die geen aanzienlijke milieueffecten hebben. Aan die mogelijkheid is tot op heden geen invulling gegeven, maar deze zou theoretisch kunnen plaatsvinden los van de vraag of tevens een Passende beoordeling vereist is. Onder het huidige recht bestaat de iure dus geen plan-m.e.r.-beoordeling¹ en gelet op de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet² in 2019 is niet te verwachten dat op korte termijn in het Besluit m.e.r. alsnog categorieën plan-m.e.r.-beoorde-

- 1 Daar is destijds wel onderzoek naar gedaan, zie *De introductie van een plan-m.e.r.-beoordeling in de Nederlandse m.e.r.-regelgeving*, mr. N.M. Boeve en mr. F.A.G. Groothuijse, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 31 oktober 2011.
- 2 Zie het gewijzigde voorstel van wet voor Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), Eerste Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 962, A.

lingsplichtige plannen of programma's aangewezen zullen worden. Het huidige systeem kent overigens de facto wel een plan-m.e.r.-beoordeling, namelijk voor plannen die kaderstellend zijn voor uitsluitend m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten *onder* de drempelwaarde van de D-lijst in de Bijlage bij het Besluit m.e.r. Dit volgt uit het systeem, aldus de Nota van Toelichting bij de wijziging van het Besluit m.e.r.³

Deze prejudiciële beslissing is dan ook zeer interessant in het licht van de toekomstige wet. In de Omgevingswet wordt ten aanzien van plan-m.e.r. meer letterlijk aangesloten op de Smb-richtlijn. De hoofdregel dat een rechtstreekse plan-m.e.r.-plicht bestaat voor plannen en programma's die:

- kaderstellend zijn voor project-m.e.r.- (beoordelings)plichtige projecten, dan wel
- een Passende beoordeling vereist voor het betreffende plan of programma, blijft in de Omgevingswet gehandhaafd (zie artikel 16:36, eerste lid, Omgevingswet).

In Bijlage V bij het ontwerp-Omgevingsbesluit worden de huidige C en D-lijsten geïntegreerd en komt het onderscheid tussen de formele en de vormvrije m.e.r.-beoordelingsprocedure te vervallen. Uit de toelichtingen op de Omgevingswet en Omgevingsbesluit blijkt echter niet dat beoogd is om de groep plan-m.e.r.-plichtige plannen en programma's aanzienlijk uit te breiden ten opzichte van de huidige situatie. In artikel 16:36, derde lid, van de Omgevingswet wordt de wettelijke plan-m.e.r.-beoordeling geïntroduceerd. Daarbij is de tekst van artikel 3, derde lid, van de Smb-richtlijn vrijwel letterlijk overgenomen. Bij de plan-m.e.r.-beoordeling moeten de criteria van bijlage II van de Smb-richtlijn betrokken worden (zie artikel 16:36, vijfde lid, van de Omgevingswet). Bij amendement (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 81) is een zesde lid aan artikel 16:36 toegevoegd, waarin bepaald is dat een nadere invulling van 'kleine gebieden op lokaal niveau' en 'kleine wijzigingen' in de Amvb opgenomen wordt. Op die manier geeft de wetgever de praktijk toch enige richting in welke gevallen volstaan kan worden met een plan-m.e.r.-beoordeling in plaats van een plan-m.e.r. Zonder enige restrictie bestaat het risico dat de

plan-m.e.r.-beoordeling de hoofdregel wordt en de plan-m.e.r.-plicht wordt ondermijnd. De verwijzende Italiaanse rechter in deze zaak wijst ook op dat gevaar.

In artikel 9.1 van het Omgevingsbesluit vindt de uitwerking van artikel 16:36, zesde lid, van de Omgevingswet plaats. Een plan-m.e.r.-beoordeling is uitgesloten als het plan of programma kaderstellend is voor een project dat is aangewezen als project-m.e.r.-*plichtig* (zie artikel 9.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit). Dan is er direct sprake van een plan-m.e.r.-plicht. Andere voorwaarden voor de plan-m.e.r.-beoordeling zijn dat het moet gaan om een plan of programma op gemeentelijk niveau en dat het niet betrekking mag hebben op het hele grondgebied van die gemeente. In het licht van deze prejudiciële beslissing is het juist dat de plan-m.e.r.-beoordeling alleen op gemeentelijk niveau aan de orde kan zijn, maar is de tweede beperking onvoldoende. Het betreffende gebied moet in verhouding tot het totale grondgebied van de gemeente in kwestie gering van omvang zijn. De voorgestelde regeling kent die beperking niet. Aan de voorwaarde van artikel 9.1, derde lid, van het Omgevingsbesluit wordt al voldaan indien het plan betrekking heeft op 99,9 % van het totale oppervlak van de gemeente. Gelukkig is er nog de gelegenheid om het Omgevingsbesluit aan te passen aan deze uitspraak van het Hof. Ik verwijs in dit verband tevens naar de reactie van de Commissie m.e.r. op de consultatieversies van het Omgevingsbesluit en het Besluit kwaliteit leefomgeving d.d. 16 september 2016.⁴ Artikel 9.1, vierde lid, Omgevingsbesluit en de NvT geven niet veel handvatten aan de invulling van het begrip 'kleine wijzigingen'. Dat is niet verwonderlijk, omdat dat niet eenvoudig is zonder de huidige drempelwaarden van de D-lijst en zonder dat men zich bij voorbaat al te veel vastlegt. Bij 'kleine wijzigingen' valt onder de toekomstige wet toch nog steeds te denken aan plannen of programma's die kaderstellend

3 Zie NvT, *Stb.* 2011, 102, blz. 32

4 Zie www.commissiemer.nl/regelgeving/omgevingswet-en-milieueffectrapportage/volledige-reactie-van-de-commissie-m.e.r.

zijn voor de huidige vormvrije m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten, waarbij belangrijke, nadelige gevolgen achterwege blijven.

A. Wagenmakers

Natuurbescherming

26

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
28 december 2016, nr. 201601935/1/R2,
ECLI:NL:RVS:2016:3489
(mr. Hagen, mr. Helder, mr. Van der Wiel)
Noot J.M.I.J. Zijlmans

Externe saldering. Overgangsbepalingen Nbw 1998. Stikstofdepositie. Ontwikkelingsruimte.

[Nbw 1998 art. 67a, 19km lid 4; Besluit natuurbescherming art. 5.13 lid 1 en 2; Wet natuurbescherming art. 5.5 lid 3]

Appellante heeft beroep ingesteld tegen besluiten van het college van GS van de provincie Overijssel, respectievelijk de provincie Gelderland waarbij een aantal (artikel 19d Nbw 1998-)vergunningaanvragen voor het oprichten van een bioraffinage-installatie buiten behandeling zijn gelaten. Het project leidt tot een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats in Overijsselse en Gelderse Natura 2000-gebieden. Bij beide vergunningaanvragen is een passende beoordeling gemaakt, waarin wordt vermeld dat de depositietoename vanwege de gewenste bedrijfssituatie wordt gesaldeerd met de afname van stikstofdepositie als gevolg van gehele of gedeeltelijke beëindiging van milieuvergunningplichtige activiteiten bij verschillende agrarische bedrijven. Het college van GS van Gelderland heeft de bij hem ingediende aanvraag overgedragen aan het college van GS van Overijssel.

De aanvragen vallen volgens het college niet onder de werking van het overgangsrecht van artikel 67a Nbw 1998, omdat de vergunningaanvraag door het ontbreken van een aantal gegevens en bescheiden niet vóór 1 juli 2015 compleet en vergunbaar waren. Omdat in dit geval niet aan alle voorwaarden van het algemene overgangsrecht in artikel 67a wordt voldaan, is volgens het college ook de

overgangsbepaling omtrent externe saldering in artikel 19km, vierde lid, Nbw 1998 niet van toepassing. Volgens de Afdeling heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de vergunningaanvragen vanwege het in beide aanvragen ontbreken van diverse voor de beoordeling benodigde gegevens en bescheiden niet aan alle voorwaarden van artikel 67a is voldaan. Het college is volgens de Afdeling echter van de onjuiste opvatting uitgegaan dat als artikel 67a niet van toepassing is, de overgangsbepaling van artikel 19km, lid 4 (externe saldering) evenmin van toepassing is. Indien artikel 67a niet van toepassing is, dan is onder andere artikel 19km juist wel van toepassing. In tegenstelling tot artikel 67a vereist artikel 19km, vierde lid, niet dat een aanvraag om een vergunning vóór 1 juli 2015 compleet is. Het beroep wordt gegrond verklaard en het besluit wegens strijd met artikel 4:5 Awb vernietigd.

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *RMS Nederland B.V.* (hierna: RMS), gevestigd te Lichtenvoorde, gemeente Oost Gelre, appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Overijssel (hierna: het college), verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 september 2015, kenmerk 2015/0287130, en bij besluit van 1 december 2015, kenmerk 2015/0390125, heeft het college de vergunningaanvragen voor het oprichten van een bioraffinage-installatie op een ongenummerd perceel aan de Ruiterweg te Groenlo, buiten behandeling gelaten.

Bij besluit van 2 februari 2016, kenmerk 2016/0033716, heeft het college de door RMS hiertegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en de besluiten van 22 september 2015 en 1 december 2015 in stand gelaten.

Tegen dit besluit heeft RMS beroep ingesteld. Het college heeft een verweerschrift ingediend. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 augustus 2016, waar (...;red.).

Overwegingen

Inleiding

1. Op 2 april 2015 heeft RMS een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: