



Datum van inontvangstneming : 05/06/2017

Zaak C-671/16

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

29 december 2016

Verwijzende rechter:

Raad van State (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 december 2016

Verzoeksters:

Inter-Environnement Bruxelles ASBL en andere

Verweerster:

Brussels Hoofdstedelijk Gewest

1. Voorwerp en gegevens van het beroep in het hoofdgeding

- 1 Het beroep strekt tot nietigverklaring van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 december 2013 tot goedkeuring van de gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening en de samenstelling van het aanvraagdossier voor een stedenbouwkundig attest en vergunning voor de perimeter van de Wetstraat en haar omgeving (*Belgisch Staatsblad* van 30 januari 2014, blz. 8390).
- 2 De zogenoemde „gezoneerde” gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen definiëren in wezen voor een bepaalde wijk (een „zone”) normen die van toepassing zijn op gebouwen (hoogte, bouwprofiel, rooilijn, grondinname, dak, antenne), op bebouwingsvrije ruimtes (minimumoppervlakte, aanleg) en op open (openbare) ruimtes. Voor de betrokken wijk komen deze specifieke normen in de plaats van de algemene normen die in de gewestelijke stedenbouwkundige (basis)verordening zijn opgenomen.

- 3 In casu heeft de regering op 15 december 2011 een eerste ontwerp van gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening voor de perimeter van de Wetstraat en haar omgeving vastgesteld.
- 4 Een van 19 maart tot 18 april 2012 gevoerd openbaar onderzoek leverde 69 bezwaren en opmerkingen op, die onder meer aan het licht brachten dat er geen milieueffectenonderzoek was uitgevoerd. In haar advies van 28 juni 2012 heeft de overlegcommissie besloten dat een stedenbouwkundige verordening geen plan of programma vormt in de zin van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, maar dat het wegens de reacties naar aanleiding van het openbaar onderzoek „passend zou zijn na te gaan welke gevolgen de geplande gebouwen zouden kunnen hebben voor de wijk”. Op 19 juli 2012 heeft de regering een impactstudie over het betrokken project bevolen.
- 5 Na deze studie heeft de regering op 28 februari 2013 een tweede ontwerp van gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening voor dezelfde perimeter vastgesteld. Een nieuw van 18 maart tot 16 april 2013 gevoerd openbaar onderzoek leverde 12 bezwaren en opmerkingen op.
- 6 Tevens werden adviezen van verschillende adviesorganen ingewonnen.
- 7 Op 12 december 2013 heeft de regering de thans bestreden verordening vastgesteld.
- 8 Op dezelfde dag heeft de regering een besluit genomen betreffende de uitvoering, middels een bijzonder bestemmingsplan, van het project tot vaststelling van een stadsvorm voor de Wetstraat en haar omgeving in de Europese wijk. Dit besluit verdeelt onder meer de bestemmingen tussen woningen, kantoren, handelszaken, hotels en voorzieningen van algemeen belang of van openbare dienst. Het betreft tevens het verkeer, de parkeermogelijkheden en de toegang tot de site. Tegen dit besluit werd een beroep tot nietigverklaring ingesteld, dat bij een ander arrest van de Raad van State van 14 december 2016 werd verworpen.

2. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

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

- 9 Artikel 2 luidt als volgt:

„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; [...]”

10 Artikel 3 bepaalt:

„Werkingssfeer

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. [...]”

11 Artikel 5 heeft de volgende bewoordingen:

„Milieurapport

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.

[...]”

B. *Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 december 2013*

Het besluit vermeldt in de overwegingen onder meer:

„Overwegende dat, in tegenstelling tot wat deze reclamanten beweren, de [gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening] geen ‚plan’ of ‚programma’ is in de zin van genoemde richtlijn 2001/42;

Dat deze richtlijn alleen geldt voor plannen en programma's - zonder dat daarbij de vraag wordt gesteld of deze worden ‚voorgeschreven’ door de binnenlandse wetgeving ([arrest van 22 maart 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a., C-567/10, EU:C:2012:159]) – die betrekking hebben op documenten die de bodembestemming regelen;

Dat een stedenbouwkundige verordening enkel als doelstelling heeft om voor een bepaalde perimeter regels te bepalen voor de bebouwingen en hun onmiddellijke omgeving, zonder ruimtelijke planning;

Dat het ontwerp van [gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening] de regels onder titel I van de [gewestelijke stedenbouwkundige (basis)verordening] vervangt, die evenmin een plan of een programma is, en bijgevolg geen aanleiding gegeven heeft tot een effectenstudie;

Dat de perimeter waarop de [gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening] betrekking heeft, al onder een plan van aanleg valt, het [gewestelijk bestemmingsplan], dat het voorwerp heeft uitgemaakt van een beoordeling van de milieueffecten – via een milieueffectenrapport – wat het mogelijk heeft gemaakt na te gaan wat de gevolgen zouden zijn van de inschrijving van heel de perimeter als administratiegebied dat aan weerszijden grenst aan een structurerende as, met name de Wetstraat;

Dat de [gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening] niet tot gevolg heeft – noch kan hebben – dat de zonering van het [gewestelijk bestemmingsplan] gewijzigd wordt noch dat de gekozen bodembestemmingen en het stedenbouwkundig statuut van de Wetstraat op de helling gezet worden;

Dat de uitvaardiging van bouwregels die van toepassing zijn op een gegeven perimeter, niet het planningsproces vervangt dat heeft geleid tot de goedkeuring van het [gewestelijk bestemmingsplan];

Dat de recente verandering van het gewestelijk bestemmingsplan in het ‚demografische [gewestelijk bestemmingsplan]’ – met name met het oog op een meer uitgesproken aanwezigheid van huisvesting in administratiegebieden – bovendien ook het voorwerp heeft uitgemaakt van een milieueffectenrapport;

Dat richtlijn 2001/42 dus ten volle nageleefd is;

[...]

Overwegende dat de impactstudie inderdaad het luik ‚mobiliteit’ niet heeft geanalyseerd, omdat het ontwerp van verordening enkel betrekking heeft op

bouwregels en niet op het meer globale beheer van de mobiliteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; dat hiervoor andere instrumenten zijn voorzien ([...] parkeerplan, plan voor de beperking van het aantal parkeerplaatsen op de openbare weg, ...); dat het beheer van de verkeersregeling in de Wetstraat niet afhangt van de aanneming van een stedenbouwkundige verordening, maar van politieke beslissingen die nodig zijn op gewestelijke schaal of nog daarboven (automatisering van de metro, uitvoering van het [gewestelijk (spoor)expresnet]-plan, invoering van een eventuele stadstol);

Dat het sociaaleconomische aspect evenmin moest worden behandeld op het moment van de aanneming van een stedenbouwkundige verordening die, per definitie, niet de ruimtelijke bestemming en dus het type toelaatbare economische activiteiten zou kunnen vastleggen binnen de perimeter van de verordening; dat dit aspect onderworpen had moeten worden aan een analyse in het kader van de goedkeuring van het [gewestelijk bestemmingsplan] en vervolgens nogmaals toen het gewijzigd werd door het demografische [gewestelijk bestemmingsplan];

Dat de opmaak van een koolstofbalans in het kader van een eenvoudige stedenbouwkundige verordening nauwelijks zin had, vermits deze balans essentieel afhankelijk is van de aard, de omvang en het aantal projecten die binnen de verordeningssperimeter worden gerealiseerd; dat het heel goed denkbaar is dat bij het onderzoek van de aanvragen tot een stedenbouwkundige vergunning en een milieuvergunning in verband met deze projecten er bijzondere aandacht zal worden besteed aan dit specifieke thema (met name in geval van afbraak en herbouw);

Overwegende dat de Gewestelijke Milieuraad betreurt dat de impactstudie niet reglementair omkaderd is, aangezien dit een bepaalde rechtsonzekerheid met zich mee kan brengen; [...]"

3. Argumenten van partijen

- 12 Verzoeksters verwijten de gewestelijke regering in wezen te hebben gehandeld in strijd met 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. Zij laken in het bijzonder het ontbreken van een milieueffectbeoordeling overeenkomstig de richtlijn. De impactstudie en de in de verordening bedoelde raadplegingen beantwoorden volgens verzoeksters niet aan de door de richtlijn gestelde voorwaarden.

A. Brusselse Hoofdstedelijke Regering

- 13 De regering betwist dat de richtlijn van toepassing is op de bestreden verordening, die een „plan” noch een „programma” vormt.

- 14 De regering betoogt dat het begrip „plannen en programma’s” nooit echt werd gedefinieerd in het internationale recht. Zij herinnert eraan dat het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden een onderscheid maakt tussen verschillende categorieën handelingen: de „vergunningen”, de „plannen en programma’s”, het „beleid” en tot slot de „algemeen toepasselijke wettelijk bindende regels”, en dat dit onderscheid terug te vinden is in verschillende Europese milieurichtlijnen en met name in richtlijn 2001/42/EG. Zij betoogt dat de stedenbouwkundige verordeningen „algemeen toepasselijke wettelijk bindende regels” zijn, en geen „plannen en programma’s”. Zij stelt dat plannen en programma’s met name hierdoor worden gekenmerkt dat zij doelstellingen en maatregelen ter verwezenlijking van deze doelstellingen bepalen, terwijl een stedenbouwkundige verordening, zoals de bestreden handeling, die de vrije ruimtes, de openruimtegebieden en de bebouwbare zones vaststelt en de inplanting van de bouwwerken, de maximale grondinname en de hoogte van de bouwwerken regelt, een reeks verboden bevat en geen door de overheid bepaalde doelstellingen of maatregelen ter verwezenlijking van deze doelstellingen.
- 15 Zij voegt eraan toe dat de bestreden handeling in casu niet kan worden beschouwd als een „plan” of een „programma” om de volgende redenen:
- ten eerste vervangt de gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening de regels onder titel I van de gewestelijke stedenbouwkundige (basis)verordening, die evenmin een plan of een programma is en bijgevolg geen aanleiding heeft gegeven tot een effectenstudie of een milieurapport;
 - ten tweede valt de perimeter waarop de gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening betrekking heeft, al onder een plan van aanleg, het gewestelijk bestemmingsplan.
 - ten derde heeft de gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening niet tot gevolg – en kan zij evenmin tot gevolg hebben – dat de zonering van het gewestelijk bestemmingsplan gewijzigd wordt noch dat de gekozen bodembestemmingen en het stedenbouwkundig statuut van de Wetstraat opnieuw ter discussie worden gesteld.

B. Verzoeksters

- 16 Verzoeksters antwoorden dat richtlijn 2001/42/EG niet alleen de bepalingen van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus omzet in nationaal recht.
- 17 Het begrip plan of programma is bijzonder ruim in dat Verdrag. Het heeft niet alleen betrekking op ontwikkelingsstrategieën, transversale milieuplannen en de sectorale ontwikkelingsprogramma’s, maar ook op regeringsinitiatieven zoals hulpprogramma’s of complexe strategieën en publiek-private partnerschappen.

- 18 Het basisidee is te vermijden dat de effectbeoordeling van projecten wordt gefragmenteerd doordat reeds keuzes werden vastgelegd door plannen die voordien werden goedgekeurd: van belang is de effectbeoordeling in een zo vroeg mogelijk stadium uit te voeren, op het niveau van de plannen en programma's die het kader vaststellen voor de uitvoering van de in de bijlagen I en II bij richtlijn 85/337/EEG opgesomde projecten.
- 19 Centraal staat dus het criterium van de impact van de plannen en programma's op het besluitvormingsproces inzake specifieke activiteiten (betreffende de afgifte van machtigingen of vergunningen), en in casu stelt de gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening voorwaarden aan de afgifte van vergunningen die onderworpen zijn aan een effectbeoordeling.
- 20 De regering sluit volgens hen de stedenbouwkundige verordeningen ten onrechte uit van de categorie plannen en programma's omdat zij „algemeen toepasselijke wettelijk bindende regels” bevatten. Volgens haar redenering zouden bestemmingsplannen – die „algemeen toepasselijke wettelijk bindende regels” vormen omdat zij regelgevende waarde hebben – geen plannen of programma's zijn, ook al had het voorstel voor een richtlijn oorspronkelijk juist bestemmingsplannen op het oog. In dat verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de bijzondere bestemmingsplannen binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen (zie met name arrest van 22 maart 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a., C-567/10, EU:C:2012:159) en dat uit de loutere omstandigheid dat een maatregel via een algemene bepaling wordt vastgesteld, niet kan worden afgeleid dat deze daardoor noodzakelijkerwijze buiten deze werkingssfeer valt.
- 21 De gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening heeft alle aspecten van een programmatische handeling: deze verordening beoogt een algehele en samenhangende aanpak van de herontwikkeling van de Europese wijk in haar geheel. De overwegingen ervan vermelden uitdrukkelijk dat een van de nagestreefde doelstellingen bestaat in „de versterking van de grootste kern van Europese en internationale tewerkstelling in het Gewest, evenals de herontwikkeling van een veelzijdige woonbuurt met lokale handelszaken en voorzieningen”. Bovendien bevatten de voorschriften ervan de maatregelen die zijn vastgesteld voor de uitvoering van de keuzes van het Gewest inzake de verdichting en de architecturale vormen.
- 22 De gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening bevat een ruimtelijke planning, zelfs indien deze geen betrekking heeft op de bestemmingen maar veeleer op de bouwprofielen, de hoogtes en de vrije ruimtes. De bepalingen ervan inzake bouwprofielen en de inplanting van de bouwwerken evenals die inzake de vrije ruimte behoren tot de bepalingen die een bijzonder bestemmingsplan moet bevatten.
- 23 Gelet op de omvangrijke rechtspraak van het Hof van Justitie betreffende de werkingssfeer van richtlijn 2001/42/EG laten de gehanteerde criteria geen ruimte

voor redelijke twijfel. Bovendien moeten, gelet op het doel van de richtlijn dat erin bestaat een hoog niveau van milieubescherming te waarborgen, de bepalingen die de werkingssfeer ervan afbakenen, en met name die welke de definities vaststellen van de handelingen waarop de richtlijn betrekking heeft, ruim worden uitgelegd.

- 24 Verzoeksters stellen derhalve dat aan ieder van de vijf toepassingsvoorwaarden van de richtlijn is voldaan:
1. er is sprake van een plan of programma, begrippen die twee grote categorieën van handelingen omvatten:
 - „beslissingen met als voorwerp [...] de vaststelling van het kader waarbinnen de uitvoering kan worden vergund van bepaalde activiteiten op een welbepaalde plaats, in het bijzonder ter vaststelling van de bestemming van de betrokken site”;
 - „beslissingen met als voorwerp de vaststelling van een geregelde afloop van handelingen of verrichtingen die bedoeld zijn voor het bereiken van één of meerdere specifieke doelen in verband met de kwaliteit van het milieu”;

in casu gaat het om plannen met een ruimtelijke dimensie;
 2. dit plan of programma is opgesteld of aangenomen door een publieke overheid;
 3. het is vereist op grond van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen;
 4. het is opgesteld voor één van de in artikel 3, lid 2, onder a), vermelde sectoren namelijk ruimtelijke ordening of grondgebruik; en
 5. het bepaalt het kader waarbinnen in de toekomst een vergunning kan worden afgegeven voor de in de bijlagen I en II bij richtlijn 85/337/EEG (thans richtlijn 2011/92/EU) vermelde projecten;
- 25 Verzoeksters handhaven dus hun betoog dat een milieubeoordeling overeenkomstig de vereisten van richtlijn 2001/42/EG noodzakelijk was.

4. Beoordeling van de Raad van State

- 26 De gegrondheid van het beroep hangt af van de vraag of een gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening valt binnen de categorie „plannen en programma’s” in de zin van richtlijn 2001/42/EG.
- 27 Hoewel het begrip „plannen en programma’s” reeds werd afgebakend door de rechtspraak, heeft geen enkele uitspraak betrekking op een handeling die dezelfde

kenmerken vertoont als de bestreden verordening. Bijgevolg is het noodzakelijk om aan het Hof van Justitie van de Europese Unie een prejudiciële vraag te stellen inzake de uitlegging die aan dit begrip moet worden gegeven.

5. Prejudiciële vraag

28 De volgende prejudiciële vraag wordt ter beantwoording voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:

„Dient artikel 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 aldus te worden uitgelegd dat het begrip ‚plannen en programma's' mede ziet op een door een gewestelijke overheid vastgestelde stedenbouwkundige verordening,

- die een kaart bevat die de perimeter vaststelt waarbinnen deze verordening wordt toegepast, welke perimeter is beperkt tot één enkele wijk, en die binnen deze perimeter verschillende huizenblokken afbakent waarop verschillende regels van toepassing zijn inzake de inplanting en de hoogte van de bouwwerken; en
- die tevens voorziet in bijzondere aanlegvoorschriften voor zones aan de rand van bebouwing en nauwkeurige aanwijzingen bevat inzake de ruimtelijke toepassing van bepaalde regels die de verordening vaststelt rekening houdend met de straten, loodrechte lijnen op deze straten en afstanden ten opzichte van de rooilijn van deze straten, en
- die de transformatie van de betrokken wijk nastreeft; en
- die voorschrijft hoe de dossiers met een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning welke is onderworpen aan een beoordeling van de gevolgen voor het milieu in deze wijk, moeten zijn samengesteld?”