



Datum van inontvangstneming : 27/05/2016

Zaak C-196/16

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

7 april 2016

Verwijzende rechter:

Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche / Italië

Datum van de verwijzingsbeslissing:

10 december 2015

Verzoekende partij:

Comune di Corridonia

Verwerende partijen:

Provincia di Macerata

Provincia di Macerata Settore 10 – Ambiente

[OMISSIS]

ITALIAANSE REPUBLIEK

Het Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Eerste kamer)

geeft de onderhavige

BESCHIKKING

op het beroep, [OMISSIS] ingesteld door:

Comune di Corridonia [OMISSIS]

tegen

Provincia di Macerata, [OMISSIS] en Provincia di Macerata Settore 10 – Ambiente, [OMISSIS]

in tegenwoordigheid van

VBIO1 Società Agricola S.r.l., [OMISSIS]

[Or. 2]

Regione Marche [OMISSIS]

Arpam Dipartimento Provinciale di Macerata, Arpam - Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale delle Marche, [OMISSIS]

streckende tot nietigverklaring van

besluit nr. 243 – afdeling 10 van 7 juli 2014, ondertekend door de directeur van de afdeling Milieu van de provincie Macerata, betreffende [OMISSIS] de milieueffectbeoordelingsprocedure voor een biogasinstallatie met een nominaal vermogen van 999 kWe in de plaats Sarrocciano in Comune di Corridonia (hierna: „gemeente Corridonia”) (indiener van de aanvraag VBIO1 Società Agricola s.r.l.), waarin werd vastgesteld dat het project voldeed aan de milieuvoorschriften, van alle daarmee samenhangende handelingen [OMISSIS], en van besluit nr. 374 – afdeling 10 van 15 november 2013 [OMISSIS][Or. 3][OMISSIS] [vermelding van andere daarmee samenhangende handelingen]

[OMISSIS] [aanhalingen]

Met een aanvraag in de zin van artikel 12 van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 387/2003 heeft VBIO1 Società Agricola S.r.l. de Regione Marche – afdeling Regionaal elektriciteitsnet en vergunningen op het gebied van energie, gas en koolwaterstoffen, verzocht om een vergunning voor de bouw en exploitatie van een installatie voor de productie van elektriciteit uit biogas dat is verkregen door de anaerobe vergisting van biomassa, met een nominaal vermogen van 999 kWe, in de gemeente Corridonia.

Aangezien de bij de indiening van de aanvraag vigerende wet nr. 7/2004 van de Regione Marche bepaalde dat voor het project diende te worden nagegaan of er een milieueffectbeoordeling (zogenaamde „screening”) moest worden uitgevoerd, heeft de onderneming bovendien op 4 oktober 2011 een daartoe strekkende aanvraag ingediend bij de voor milieueffectbeoordelingen bevoegde provincie Macerata.

[Or. 4]

Op 26 januari 2012 heeft de provincie Macerata de procedure om na te gaan of een milieueffectbeoordeling moest worden uitgevoerd beëindigd omdat artikel 24

van de inmiddels aangenomen wet nr. 20/2011 van de Regione Marche, die op 9 november 2011 in werking was getreden, punt 6, onder n) terdecies van bijlage B2 bij wet nr. 7/2004 van de Regione Marche aldus had gewijzigd dat voor projecten met een thermisch vermogen van minder dan 3 MWt geen milieu-effectbeoordeling (hierna ook: „MEB”) hoefde te worden uitgevoerd.

Bijgevolg heeft de Regione Marche bij „besluit van de directeur van de afdeling Regionaal elektriciteitsnet en vergunningen op het gebied van energie, gas en koolwaterstoffen” nr. 52/EFR van 5 juni 2012 aan voornoemde onderneming de „vergunning voor de bouw en exploitatie van een installatie voor de productie van elektriciteit uit biogas in de gemeente [Corridonia]” verleend.

Met zijn bij de verwijzende rechter (het Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche) ingesteld beroep is de Comune di Corridonia opgekomen tegen voornoemd besluit.

[OMISSIS] [interne procedure] [D]e verwijzende rechter heeft bij vonnis nr. 659 van 10 oktober 2013 het beroep toegewezen. Die beslissing werd bevestigd door de Consiglio di Stato (Italiaanse raad van state) [OMISSIS].

De hierboven bedoelde door de Regione Marche verleende vergunning is bij deze uitspraken nietig verklaard op grond dat voormelde wet nr. 20/2011 van de Regione Marche niet van toepassing was en in elk geval omdat artikel 24 van wet nr. 20/11 van de Regione Marche in strijd was met richtlijn 2011/92/EU (met als gevolg **[Or. 5]** dat de nationale norm buiten toepassing wordt gelaten). Daarbij werd eveneens rekening gehouden met arrest nr. 93 van 22 mei 2013 van de Corte Costituzionale (Italiaans grondwettelijk hof), waarbij de bijlagen bij wet nr. 3/2012 van de Regione Marche ongrondwettig zijn verklaard (– bedoelde wet is niet van toepassing op het onderhavige geding, maar voorzag eveneens in de mogelijkheid om, op basis van numerieke drempels, niet na te gaan of een MEB dient te worden uitgevoerd –) voor zover een reeks projecten waren vrijgesteld van de uitvoering van een [MEB] uitsluitend op basis van numerieke drempels in verband met het vermogen van de installaties of met de door hen ingenomen oppervlakte, en niet op basis van de criteria van bijlage III bij richtlijn 2011/92/EU.

Nadat het TAR zijn vonnis had gewezen, heeft VBIO1 verzocht om inleiding van de milieu-effectbeoordelingsprocedure van de artikelen 23 e.v. van decreto legislativo nr. 152/06 junctis de artikelen 12 e.v. van wet nr. 3/12 van de Regione Marche.

Bij besluit nr. 374 van Afdeling 10 – Milieu van 15 november 2013 werd vastgesteld dat voor het project een MEB moest worden uitgevoerd. Bij het bestreden besluit nr. 243 – Afdeling 10 van 7 juli 2014 van de directeur van de afdeling Milieu van de provincie Macerata, werd vastgesteld dat het project in overeenstemming was met de milieuvoorschriften.

Het beroep is onder meer gebaseerd op het middel inzake schending en/of omzeiling en/of onjuiste en/of verkeerde toepassing van artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en van artikel 2, leden 1 tot en met 3, eerste alinea, van richtlijn 85/337/EEG (thans richtlijn 2011/92), aangezien voor de reeds verwezenlijkte installatie niet zou kunnen worden nagegaan of het nodig is een milieu-effectbeoordeling uit te voeren (zogenaamde screening).

[Or. 6]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [interne procedure]

1 Vooraf zij opgemerkt dat de verwijzende rechter van oordeel is dat de behandeling van de zaak dient te worden opgeschort teneinde het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de mogelijkheid dat wordt nagegaan of voor een project een milieu-effectbeoordeling moet worden verricht (artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/92/EU) en bijgevolg van de MEB, met betrekking tot een reeds verwezenlijkte installatie. In het onderhavige geval is deze situatie het resultaat van de nietigverklaring door de rechter van de vergunning die is afgegeven zonder dat is nagegaan of een MEB moest worden verricht. [OMISSIS] [nationale rechtspraak]

1.1 Wat de toepasselijke nationale en regionale wetgeving betreft, dient vooraf te worden opgemerkt dat ten tijde van de vaststelling van het nadien nietig verklaarde vergunningsbesluit [OMISSIS] **[Or. 7]** [OMISSIS] de nationale voorschriften bepaalden dat uitsluitend voor installaties voor de productie van elektriciteit (en stoom en warm water) met een totaal thermisch vermogen van meer dan 50 MW moest worden nagegaan of een MEB moest worden uitgevoerd (zie punt 2, onder a), van bijlage IV bij het tweede deel van decreto legislativo nr. 152/2006).

1.2 Ter uitvoering van de nationale wetgeving voorzag wet nr. 20/2011 van de Regione Marche (van kracht sinds 9 november 2011) dat voor „thermische installaties, met inbegrip van dergelijke installaties met brandstofcellen, voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water op basis van biomassa, plantaardige verwarmingsolie of biodiesel, waarvan het nominaal thermisch vermogen kleiner is dan 3 MW” niet hoefde te worden nagegaan of een MEB moest worden uitgevoerd.

1.3 Zoals reeds aangegeven hebben de beëindiging van de procedure waarmee werd nagegaan of een MEB diende te worden uitgevoerd, vanwege de inwerkingtreding van de hierboven aangehaalde wet, en bijgevolg het feit dat niet werd nagegaan of een MEB moest worden uitgevoerd, geleid tot de nietigverklaring van de door de Regione Marche afgegeven vergunning, en zulks

terwijl de installatie reeds liep. De installatie is vervolgens stilgelegd bij de aanvang de in de artikelen 23 e.v. van decreto legislativo nr. 152/06 junctis de artikelen 12 e.v. van legge regionale nr. 3/12 bedoelde procedure om na te gaan of een MEB moest worden uitgevoerd.

1.4 Wet nr. 20/2011 van de Regione Marche is gewijzigd bij wet nr. 3/2012 (deze laatste wet, die ook voorzag in de vrijstelling, op basis van numerieke drempels, van de verplichting om na te gaan of een MEB moest worden uitgevoerd, is, zoals reeds gezegd, op dat punt ongrondwettig verklaard bij arrest nr. 93 van 22 mei 2013 van de Corte Costituzionale). Ten slotte **[Or. 8]** is deze laatste wet gewijzigd bij wet nr. 30 van 19 oktober 2012 van de Regione Marche, waarbij zowel artikel 3 als bijlage C bij regionale wet nr. 3/2012 is gewijzigd, en uitdrukkelijk is bepaald dat geval per geval en ongeacht kwantitatieve drempels rekening moet worden gehouden met alle selectiecriteria van de projecten welke in de bijlage bij de richtlijn zijn vermeld. De nieuwe MEB-procedure is uitgevoerd overeenkomstig voormelde bepalingen en de bepalingen van het nationale recht.

2 **[OMISSIS][Or. 9][OMISSIS]**

3 **[OMISSIS][op het onderhavige geding niet-toepasselijk nationaal recht]** Volgens de verwijzende rechter **[OMISSIS]** voorziet het Italiaanse recht thans niet in enige regeling ter zake van de zogenoemde beoordeling a posteriori van de milieueffecten van reeds verwezenlijkte installaties. Voor installaties waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, bepaalt artikel 29, lid 1, van decreto legislativo nr. 152/2006 louter dat vergunnings- en goedkeuringsbesluiten die zonder voorafgaande milieu-effectbeoordeling worden vastgesteld, nietig kunnen worden verklaard wegens schending van de wet, zoals in casu het geval is geweest. Wanneer installaties zijn verwezenlijkt zonder dat vooraf is nagegaan of daarvoor een beoordeling moest worden verricht **[Or. 10]** of zonder dat een dergelijke beoordeling is verricht, bepaalt artikel 29, lid 4, van decreto legislativo nr. 152/2006 dat de bevoegde autoriteit, nadat zij de omvang van de milieuschade en de resterende schade na de toepassing van de sanctie heeft vastgesteld, de opschorting van de werkzaamheden gelast en kan bevelen dat de installaties worden afgebroken en de vroegere toestand van het gebied en van het milieu wordt hersteld door en op kosten van de verantwoordelijke, of, wanneer deze in gebreke blijft, ambtshalve.

Het daaropvolgende lid 5 bepaalt dat „in geval van nietigverklaring door de rechter of intrekking van vergunningen of concessies die zijn verleend zonder dat de milieueffecten vooraf zijn beoordeeld, of in geval van nietigverklaring van de beoordeling van de overeenstemming met de milieuvoorschriften, de in lid 4 bedoelde bevoegdheden slechts worden uitgeoefend nadat de milieueffecten opnieuw zijn beoordeeld.”

3.1 Wat de nationale rechtspraak betreft, hebben recente uitspraken bevestigd dat na de verwezenlijking van de installatie uitgevoerde MEB verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Een dergelijke a-posterioribeoordeling zou niet indruisen tegen de overwegingen in de communautaire rechtspraak, waarin het erom ging vast te stellen wat de gevolgen zijn van het ontbreken van een voorafgaande MEB of van de verificatie of een dergelijke beoordeling noodzakelijk is. Daarin wordt overwogen dat het ontbreken van een dergelijke beoordeling in de regel resulteert in de opschorting of de nietigverklaring van de vergunning, behalve in uitzonderlijke gevallen waarin het om redenen van openbaar belang verkieslijk is dat de gevolgen van het besluit in stand worden gelaten, maar de wezenlijke verplichting voor de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties is dat de gevolgen van de schending van het gemeenschapsrecht ongedaan worden gemaakt (arrest van het Hof van Justitie van 28 februari 2012, C-41/11, Inter-Environnement Wallonie, punt 63). De opschorting of nietigverklaring zijn dus instrumentele juridische oplossingen die [Or. 11] ertoe strekken de toepassing van het gemeenschapsrecht mogelijk te maken, en zulks ook door de uitvoering van de voordien niet uitgevoerde milieubeoordeling of alternatief door het herstel van de schade die wordt gevorderd door de personen die schade hebben geleden door de niet-uitvoering van de milieubeoordeling (arresten van het Hof van Justitie van 14 maart 2013, C-420/11, Leth, punt 37, en 7 januari 2004 C-201/02, Wells, punt 65). [OMISSIS][Or. 12][OMISSIS] [uiteenlopende opvattingen in de nationale rechtspraak ter zake]

4 Het probleem bestaat dus in de vraag of het mogelijk is de gevolgen voor het milieu te beoordelen van installaties die reeds zijn verwezenlijkt in het geval van nietigverklaring van de vergunning omdat niet is nagegaan of een MEB moest worden uitgevoerd.

4.1 Artikel 191 VWEU omschrijft de beginselen van het milieubeleid van de Europese Unie en bepaalt in punt 2 inzonderheid het volgende: „De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio’s van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt”. Artikel 2 van richtlijn 2011/92/EU (en voorheen artikel 2 van richtlijn 85/337/EEG) bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend.

4.2 Hoewel het preventie karakter van de MEB duidelijk is vermeld, lijkt de hierboven aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie niet volledig uit te sluiten dat het feit dat de procedure niet is gevolgd, kan worden verholpen. Evenwel is algemeen bekend dat het Hof van Justitie in een ander arrest heeft

verklaard dat een algemene norm die **[Or.13]** toestaat dat MEB a posteriori worden verricht, in strijd is met het gemeenschapsrecht (arrest van het Hof van Justitie van 3 juli 2008, C-215/06, Commissie/Ierland), waarbij het wees op de preventieve aard van de MEB-procedure (in het bijzonder punt 51).

5 Volgens de verwijzende rechter moet in het onderhavige geval worden beoordeeld of er sprake is van uitzonderlijk omstandigheden die het mogelijk maken de MEB-procedure a posteriori uit te voeren (gelet op het feit dat, zoals gezegd, de vergunningen nietig zijn verklaard omdat voor het project niet is nagegaan of de milieueffecten moesten worden beoordeeld, en zulks op grond van bepalingen die in strijd zijn met het gemeenschapsrecht). De verwijzende rechter is van oordeel dat een dergelijke mogelijkheid niet in strijd lijkt te zijn met het gemeenschapsrecht, waarbij in het bijzonder rekening moet worden gehouden met het arrest Wells van 7 januari 2004, C-201/02. Hieruit volgt dat na de nietigverklaring van de vergunning ruimte voor de toepassing van het gemeenschapsrecht moet worden geboden, en dit ook door de uitvoering van de voordien niet verrichte beoordeling. Bovendien zij erop gewezen dat het door de verwijzende rechter onderzochte geval vergelijkbaar is met de nietigverklaring van de vergunning wegens onrechtmatigheid, waarvoor ook het nationale recht (artikel 29, lid 5, van decreto legislativo nr. 152/2006) voorziet in de mogelijkheid om de nietig verklaarde MEB over te doen. Dat lijkt in overeenstemming te zijn met de overwegingen van het reeds aangehaalde arrest van het Hof van Justitie van 3 juli 2008, C-215/06, Wells, waarin het in punt 69 heet: „Dienaangaande staat het aan de nationale rechter om uit te maken of het naar nationaal recht mogelijk is een reeds verleende vergunning in te trekken of op te schorten teneinde dit project overeenkomstig de vereisten van richtlijn 85/337 aan een beoordeling van de milieueffecten ervan te onderwerpen [...]”.

[Or. 14]

5.1 Dat arrest van het Hof van Justitie van 3 juli 2008, C-215/06, waarin wordt vastgesteld dat een dergelijke mogelijkheid behoort onderworpen te zijn aan de voorwaarde, dat zij de belanghebbenden niet in de gelegenheid stelt de gemeenschapsregels te omzeilen of buiten toepassing te laten, en uitzondering blijft, overweegt in het gedeelte waarin wordt verwezen naar het aangehaalde arrest Wells, voorts dat de milieueffecten kunnen worden beoordeeld, bijvoorbeeld door, binnen de grenzen van het beginsel van procesautonomie van de lidstaten, een reeds verleende vergunning in te trekken of op te schorten teneinde een dergelijke beoordeling alsnog te verrichten (punt 59). Een dergelijk standpunt lijkt te kunnen worden toegepast op het onderhavige geval, waarin de met het gemeenschapsrecht strijdige vergunningen door de nationale rechter nietig zijn verklaard, met als gevolg dat de gehele procedure moet worden overgedaan, te beginnen met de beoordeling of een MEB moet worden uitgevoerd, de uitvoering daarvan, en ten slotte, de eventuele verlening van een nieuwe vergunning (die nog moet worden afgegeven).

6 Gelet op het voorgaande is de verwijzende rechter van oordeel dat de zaak naar het Hof van Justitie van de Europese Unie moet worden verwezen voor een antwoord op de uitleggingsvraag die ten grondslag ligt aan het onderhavige geding [OMISSIS][Or.15][OMISSIS] [tekst van de prejudiciële vraag, die identiek is aan die in randnummer 6.4]

6.1 Gelet op het feit dat het eerste middel van het bij de verwijzende rechter aanhangige beroep juist verband houdt met de onmogelijkheid om de zogenoemde MEB a posteriori uit te voeren, aangezien dat in strijd zou zijn met het hierboven aangehaalde gemeenschapsrecht, is duidelijk dat het antwoord op de prejudiciële vraag noodzakelijk is om de zaak te kunnen beslechten [OMISSIS].

[OMISSIS]

6.3 Gelet op een en ander wordt [OMISSIS] aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

6.4 „Is, gelet op artikel 191 VWEU en artikel 2 van richtlijn 2011/92/EU, de uitvoering van een procedure om na te gaan of een milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd (en eventueel de uitvoering van een dergelijke milieueffectbeoordeling) na de verwezenlijking van een installatie, verenigbaar met het gemeenschapsrecht wanneer de vergunning door de nationale rechter nietig is verklaard omdat niet was nagegaan of een milieueffectbeoordeling moest worden uitgevoerd om reden dat [Or. 16] met het gemeenschapsrecht strijdige nationale voorschriften bepaalden dat dit niet moest worden nagegaan?”

[OMISSIS]

BESLISSING

Het Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche [OMISSIS] [aanhalingen]

– verwijst de in de motivering geformuleerde vraag naar het Hof van Justitie van de Europese Unie;

[OMISSIS]

[Or. 17]

[OMISSIS] [instructies aan de griffie]

[OMISSIS] Ancona [OMISSIS] 10 december 2015 [OMISSIS]
[standaardformules]