



Datum van inontvangstneming : 29/09/2015

Zaak C-444/15

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:

17 augustus 2015

Verwijzende rechter:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 juli 2015

Verzoekende partij:

Associazione Italia Nostra Onlus

Verwerende partijen:

Comune di Venezia

Ministero per i beni e le attività culturali

Regione del Veneto

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Ministero della Difesa – Capitaneria di Porto di Venezia

Agenzia del Demanio

Andere partij in de procedure:

Società Ca' Roman Srl

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Verzoek tot nietigverklaring van bepaalde handelingen tot vrijstelling van de onderwerping aan de strategische milieubeoordeling (SMB) van afbraak – en heropbouwwerken in een gebied waarvan een deel behoort tot het Europees ecologisch netwerk Natura 2000 en dat aangeduid is als speciale

beschermingszone (SBZ) voor het behoud van de vogelstand en als gebied van communautair belang (GCB) voor de bescherming van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en daarom al onderworpen is aan een effectbeoordeling ingevolge de regeling die van toepassing is op dit soort van gebied.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Vragen betreffende de geldigheid en de uitlegging van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42/EG, in samenhang met lid 2, onder b), van datzelfde artikel, voor zover het bepaalt dat „kleine gebieden op lokaal niveau” niet onderworpen zijn aan de verplichte SMB voor bouwwerken waarvoor, gelet op de mogelijke effecten op de gebieden die deel uitmaken van het Europees ecologisch netwerk Natura 2000 en die aangeduid zijn als SBZ voor het behoud van de vogelstand en als GCB voor de bescherming van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, een effectbeoordeling in de zin van richtlijn 92/43/EEG noodzakelijk wordt geacht.

Artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

Is artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42/EG voor zover het verwijst naar de situatie bedoeld in lid 2, onder b), van datzelfde artikel, geldig, vanuit het oogpunt van de bepalingen inzake milieu in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en in het Handvest van de Grondrechten, voor zover het plannen en programma's, waarvoor een effectbeoordeling in de zin van de artikelen 6 en 7 van richtlijn 92/43/EEG noodzakelijk wordt geacht, vrijstelt van een systematische onderwerping aan strategische milieubeoordeling?

- Indien de aangehaalde bepaling geldig wordt verklaard, moeten artikel 3, leden 2 en 3, van richtlijn 2001/42/EG, gelezen in samenhang met overweging 10 van die richtlijn, die bepaalt dat „alle plannen en programma's waarvoor uit hoofde 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 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 zij in de weg staan aan een regeling zoals de nationale regeling die, om het begrip „kleine gebieden op lokaal niveau” te omschrijven, als bedoeld in artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42/EG, verwijst naar louter kwantitatieve gegevens?

- Indien de voorgaande vraag ontkennend wordt beantwoord, moeten artikel 3, lid 2 en 3 van richtlijn 2001/42/EG, gelezen in samenhang met overweging 10 van die richtlijn, waarin het heet dat „alle plannen en programma's waarvoor uit hoofde 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 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 zij in de weg staan aan een regeling zoals de nationale regeling die alle ontwikkelingsprojecten van nieuwe of uitbreidende stedelijke gebieden, betreffende oppervlakten tot 40 hectaren, of projecten van herinrichting of ontwikkeling van stedelijke gebieden binnen bestaande stedelijke gebieden die betrekking hebben op oppervlakten tot 10 hectaren, buiten het toepassingsgebied brengt van de automatische en verplichte procedure van strategische milieubeoordeling, hoewel, gelet op de mogelijke effecten op de gebieden, reeds is bepaald dat hiervoor een effectbeoordeling overeenkomstig de artikelen 6 en 7 van richtlijn 92/43/EEG is vereist.

Aangevoerde bepalingen van het recht van de Unie

Artikel 191 VWEU

Artikel 37 van het Handvest van de Grondrechten van de EU

Artikel 3, lid 2, onder b), 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, gelezen in samenhang met overweging 10 van diezelfde richtlijn.

Artikel 2 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.

Artikelen 6 en 7 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; eerste overweging van diezelfde richtlijn.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Artikel 6, lid 2, onder b), en lid 3, van het wetgevend decreet van 3 april 2006, nr. 152, waarin artikel 3, lid 2, onder b), en lid 3, van richtlijn 2001/42/EG zijn overgenomen.

De nationale rechtspraak, met rechtspraak die kan worden beschouwd als positief recht, die bij gebrek aan een wettelijke omschrijving ter bepaling van de notie „kleine gebieden op lokaal niveau” verwezen heeft naar de drempelwaarde waarboven voor infrastructuurprojecten de milieueffectbeoordeling (*Valutazione di impatto ambientale, VIA*) verplicht is, en aldus naar de begrippen opgenomen in bijlage IV, deel II, punt 7, van het wetgevend decreet van 3 april 2006, nr. 152, die bestaan uit:

„a) ontwikkelingsprojecten van industrie- of productiegebieden met een betrokken oppervlakte van meer dan 40 hectaren;

b) ontwikkelingsprojecten van nieuwe of uitbreidende stedelijke gebieden, betreffende oppervlakten van meer van 40 hectaren; projecten voor de herinrichting of de ontwikkeling van stedelijke gebieden binnen bestaande stedelijke gebieden betreffende oppervlakten van meer dan 10 hectaren.”

Artikel 5 van het decreto del Presidente della Repubblica van 8 september 1997, nr. 357

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De Associazione Italia Nostra, die milieu- en landschapsbelangen behartigt, is bij de verwijzende rechter opgekomen tegen een reeks handelingen ter goedkeuring van een uitvoeringsplan op privé-initiatief (*piano attuativo d’iniziativa privata*), met als voorwerp het herstel van een gebied met verlaten gebouwen op het eiland Ca’ Roman genoemd, nabij de stranden van Venetië.
- 2 Voornoemd uitvoeringsplan voorziet in de afbraak van de verlaten gebouwen en de bouw van nieuwe gebouwen met een volume van ongeveer 25 000 m³ op een grondgebied van ongeveer 30 000 m², met inbegrip van gebieden die voorheen niet bebouwd waren.
- 3 Het gebied waarop voormeld plan betrekking heeft maakt deel uit van het Europees ecologisch netwerk Natura 2000 en is aangeduid als speciale beschermingszone (SBZ) voor het behoud van de vogelstand en als gebied van communautair belang (GCB) voor de bescherming van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Daarom werd het plan voor zijn definitieve goedkeuring onderworpen aan de effectbeoordeling, overeenkomstig artikel 6 van richtlijn 92/43/EEG en de voor dit soort van gebied relevante nationale bepalingen, met gunstig resultaat.
- 4 Voorafgaand aan de goedkeuring van het plan heeft de bevoegde overheid eveneens onderzocht of het eventueel onderworpen moest worden aan de procedure van strategische milieubeoordeling (SMB), en is tot het besluit gekomen dit laatste niet noodzakelijk was omdat, ook al vielen de bouwwerken binnen het toepassingsgebieden van de SBZ en de GCB, en ze dus een effectbeoordeling hadden moeten ondergaan, hetgeen in de regel de uitvoering van een SMB inhoudt, dit geval enkel betrekking had op „kleine gebieden op lokaal niveau”. Krachtens artikel 6, lid 2, onder b) en lid 3, van het wetgevend decreet van 3 april 2006, nr. 152, waarin artikel 3, lid 2, onder b) en lid 3, van richtlijn 2001/42/EG is overgenomen, zijn deze laatstgenoemde gebieden immers enkel aan een SBZ onderworpen wanneer ze beduidende effecten hebben op het milieu.

- 5 Artikel 3, lid 2, van richtlijn 2001/42/EG voorziet meer bepaald in de systematische onderwerping aan een milieubeoordeling van alle plannen en programma's:

„a) (...);

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op de gebieden, een beoordeling vereist is overeenkomstig de artikelen 6 of 7 van richtlijn 92/43/EEG.”

Het daaropvolgende lid 3 voorziet in een uitzondering op dat beginsel, die als volgt luidt: „voor in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik omvatten 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”, en voorziet in dergelijke gevallen enkel in een onderzoek van de toepasselijkheid.

Voornaamste middelen van partijen in het hoofdgeding

- 6 De Associazione Italia Nostra heeft beroep ingesteld tegen de handelingen betreffende de goedkeuring van voornoemd uitvoeringsplan, en voerde daarbij onder andere aan dat de overheid het plan onmiddellijk aan een SMB had moeten onderwerpen en niet aan een onderzoek van de toepasselijkheid ervan.
- 7 Volgens verzoekster moet voor de plannen, waarvoor de SMB noodzakelijk wordt geacht omwille van de mogelijke effecten op de doelstelling van instandhouding van de gebieden die aangeduid zijn als SBZ of GCB, immers altijd verplicht nagegaan worden of de geplande werken passend zijn gelet op de doelstellingen van milieuduurzaamheid, en wat de alternatieven zijn, en de potentiële effecten en verzachtende en compenserende maatregelen die in het plan opgenomen moeten worden, hetgeen de specifieke inhoud van de SMB vormt. Dat zou moeten gelden ongeacht de afmetingen van het betrokken gebied.
- 8 Verzoekster twijfelt daarom aan de verenigbaarheid van de bepalingen ter motivering van de bestreden handelingen, met name artikel 3, lid 2, onder b, en 3, van richtlijn 2001/42/EG, met de beginselen betreffende het hoge niveau van bescherming van het milieu, voortvloeiend uit het VWEU.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 9 Volgens de verwijzende rechter zijn de vragen die verzoekster opwerpt van algemeen belang en werden ze nog niet door het Hof onderzocht. Bovendien zijn ze van belang voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding.

- 10 Met de eerste vraag verzoekt hij het Hof om de geldigheid te beoordelen van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42/EEG, in samenhang met lid 2, onder b), van datzelfde artikel, voor zover het bepaalt dat plannen en programma's waarvoor, gelet op de mogelijke effecten op de gebieden, een effectbeoordeling in de zin van richtlijn 92/43/EEG noodzakelijk wordt geacht, voor kleine gebieden op lokaal niveau niet onderworpen zijn aan de verplichting van de SMB.
- 11 In de eerste plaats moet volgens de verwijzende rechter de geldigheid van die bepalingen worden onderzocht vanuit het oogpunt van de doelstellingen en de beginselen vastgelegd in artikel 191 VWEU en in artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de EU betreffende de verplichting tot behoud, tot een hoog niveau van bescherming van het milieu en verbetering van diens kwaliteit, en ook tot een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen.
- 12 Meer bepaald is het beschermingsniveau dat verzekerd wordt door het verplicht zijn en door de systematische toepassing van de SMB niet hetzelfde als dat verkregen middels het loutere onderzoek van de toepasselijkheid van de SMB, aangezien dat laatste in bepaalde gevallen een gelegenheid vormt voor de nationale overheden om te ontsnappen aan de beschermingsdoelstellingen die de aangehaalde richtlijn nastreeft. Volgens de verwijzende rechter zou het ook in de onderhavige zaak, waar, indien de SMB was uitgevoerd, ze toegelaten zou hebben om na te gaan hoe de antropogene druk op de natuurlijke hulpbronnen van het gebied, die uitgaat van de bouwwerken, kan worden verminderd, om een dergelijke ontwijking gaan.
- 13 In de tweede plaats schenden de bestreden bepalingen het redelijkheidsbeginsel met betrekking tot de doelstellingen die richtlijn 92/43/EEG nastreeft, gelet op de volkomen ongeschiktheid van het louter kwantitatieve gegeven van de betrokken oppervlakte, waarin artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42/EG voorziet, dat de categorie van de „kleine gebieden op lokaal niveau” vermeldt, voor zover het, zoals in de onderhavige zaak, betrekking heeft op gebieden van het Europees ecologisch netwerk Natura 2000.
- 14 De gebieden van het Europees ecologisch netwerk Natura 2000 zijn, omwille van hun kenmerken, immers ook gevoelig voor minimale veranderingen veroorzaakt door de interferenties die ze ondergaan in dier, plant, bodem en water, en het heeft geen enkele zin om plannen die al onderworpen zijn aan een effectbeoordeling, net omwille van de effecten op de doelstelling van behoud van de gebieden (zie arrest Hof van 21 juni 2012, C-177/11, EU:C:2012:378), op basis van een louter kwantitatief gegeven, te weten het feit dat voormelde plannen „kleine gebieden op lokaal niveau” betreffen, vrij te stellen van de systematische en verplichte procedure van de SMB. De impact van bouwwerken op een gebied staat volledig los van de oppervlakte van het betrokken gebied en betreft enkel hun kwalitatieve kenmerken, zoals hun aard, ligging, of de mate waarin ze onomkeerbare veranderingen met zich meebrengen.

- 15 In dat verband heeft het Hof van Justitie gewezen op het verkeerde gebruik door de lidstaten van hun vrijheid wanneer zij louter kwantitatieve drempels toepassen om te bepalen welk type van milieuprocedure van toepassing is op individuele gevallen, zonder er rekening mee te houden dat ook een project van kleine omvang grote milieugevolgen kan hebben (zie arresten van 21 september 1999, C-392/96, EU:C:1999:431, punten 64 tot 67 en 74; alsook van 16 maart 2006, C-332/04, EU:C:2006:180, punten 77 tot 81).
- 16 Het voormelde beginsel zou ook moeten gelden voor de communautaire wetgever. De verwijzende rechter vermeldt een document in die zin opgesteld door het Directoraat-generaal milieu van de Europese Commissie in 2013, met als titel „Uitvoering van richtlijn 2001/42/EG” (terug te vinden op de website http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_nl.pdf), waarvan punt 3.35 luidt: „Het hoofdcriterium voor de toepassing van de richtlijn is echter niet de omvang van het projectgebied, maar of het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Een plan of programma ten aanzien waarvan de lidstaten vaststellen dat dit aanzienlijke milieueffecten kan hebben, moet aan een milieubeoordeling worden onderworpen, zelfs wanneer het maar het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau bepaalt. (...)”
- 17 Voor het geval dat het Hof de eerste vraag aldus zou beantwoorden dat het de bestreden bepalingen geldig verklaart, stelt de verwijzende rechter twee bijkomende vragen, met als voorwerp de uitlegging van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42/EG.
- 18 Een dergelijke bepaling leidt tot aanzienlijke uitleggingsproblemen doordat ze „de plannen en programma’s die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau” vrijstelt van de verplichte en systematische SMB en enkel onderwerpt aan het onderzoek van het al dan niet onderworpen zijn aan de SMB, zonder de betekenis van „klein” te definiëren.
- 19 De nationale rechtspraak, bij gebrek aan een wettelijke omschrijving ter bepaling van de notie „kleine gebieden op lokaal niveau”, verwijst naar de drempelwaarde waarboven voor infrastructuurprojecten de milieueffectbeoordeling (*Valutazione di impatto ambientale, VIA*) verplicht is, en aldus naar de noties voorzien in bijlage IV, deel II, punt 7, van het wettelijk decreet van 3 april 2006, nr. 152, die bestaan uit:
- „a) ontwikkelingsprojecten van industriële- of productiegebieden met een betrokken oppervlakte van meer dan 40 hectaren;
- b) ontwikkelingsprojecten van nieuwe of uitbreidende stedelijke gebieden, betreffende oppervlakten van meer van 40 hectaren; projecten voor de herinrichting of de ontwikkeling van stedelijke gebieden binnen bestaande stedelijke gebieden betreffende oppervlakten van meer dan 10 hectaren.”

- 20 Volgens de verwijzende rechter is een dergelijk, louter kwantitatief begrip ontoreikend vanuit het oogpunt van het hoge beschermingsniveau vastgelegd in het VWEU en het Handvest van de Grondrechten van de EU, en ook gelet op wat is bepaald in overweging 10 van richtlijn 2001/42/EG, voor zover ze luidt dat „alle plannen en programma’s waarvoor uit hoofde 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 is vastgesteld dat een beoordeling nodig is, aanzienlijke milieueffecten [kunnen] hebben en als regel aan een systematische milieubeoordeling [dienen] te worden onderworpen”. Vanuit het oogpunt van deze beginselen, zou de notie van „kleine gebieden op lokaal niveau” niet enkel betrekking mogen hebben op de afmeting van de oppervlakte waar de handeling betrekking op heeft, maar ook op kwalitatieve elementen van het plan of het programma, aangezien, zoals reeds gezegd in het kader van de eerste vraag, de impact op een gebied dat deel uitmaakt van het Europees ecologisch netwerk Natura 2000, losstaat van de loutere oppervlakte van het gebied dat de handeling beslaat.
- 21 In die omstandigheden stelt de verwijzende rechter de tweede prejudiciële vraag, waarmee hij wenst te vernemen of artikel 3, lid 2 en 3, van richtlijn 2001/42/EG aldus moeten worden uitgelegd dat ze in de weg staan aan een nationale bepaling die, om het begrip „kleine gebieden op lokaal niveau” uit voormeld lid 3 te omschrijven, enkel verwijst naar kwantitatieve gegevens.
- 22 Ten slotte, voor het geval dat die vraag ontkennend beantwoord zou worden, stelt de verwijzende rechter een bijkomende uitleggingsvraag, waarbij hij, om de redenen die hier zijn aangehaald, opmerkt dat richtlijn 2001/42/EG in die zin zou moeten worden uitgelegd dat ze de nationale wetgevers niet toestaat om plannen en programma’s mee op te nemen in de notie „kleine gebieden op lokaal niveau”, omwille van hun grote afmetingen, aangezien het gaat om oppervlakten tot 40 hectaren voor wat betreft de projecten voor de ontwikkeling stedelijke gebieden of oppervlakten tot 10 hectaren voor wat betreft de projecten voor de herinrichting of ontwikkeling van stedelijke gebieden binnen bestaande stedelijke gebieden, en omdat ze onderworpen zijn geweest aan een effectbeoordeling, net omwille van de effecten op de gebieden van het Europees ecologisch netwerk Natura 2000, waardoor het al op voorhand vaststaat dat ze belangrijke gevolgen voor het milieu zullen hebben. Aangaande de beperkingen aan de vrijheid van de lidstaten om drempels te bepalen voor milieubeoordelingen, vermeldt de verwijzende rechter in het bijzonder de arresten C-392/96, punten 64 tot 67 en 74, en ook C-333/04, punten 77 tot 81, van het Hof, die in het kader van de eerste vraag reeds zijn aangehaald.
- 23 Met de derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of artikel 3, lid 2 en 3, van richtlijn 2001/42/EG aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling die alle ontwikkelingsprojecten van nieuwe of uitbreidende stedelijke gebieden, betreffende oppervlakten tot 40 hectaren, of projecten van herinrichting of ontwikkeling van stedelijke gebieden

binnen bestaande stedelijke gebieden die betrekking hebben op oppervlakten tot 10 hectaren, aan het toepassingsgebied onttrekt van de automatische en verplichte procedure van de SMB, en ze enkel onderwerpt aan de een onderzoek dat nagaat of ze aan de SMB moeten worden onderworpen, hoewel, gelet op de mogelijke effecten op de gebieden, reeds is bepaald dat hiervoor een effectbeoordeling in de zin van de artikelen 6 en 7 van richtlijn 92/43/EEG is vereist.