



Datum van inontvangstneming : 01/12/2014

Zaak C-473/14

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

Datum van indiening:

20 oktober 2014

Verwijzende rechter:

Symvoulio tis Epikrateias (Griekenland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

19 september 2014

Verzoekende partij:

Gemeente Cropia-Attica

Verwerende partij:

Minister van Milieu, Energie en Klimaatverandering

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Nietigverklaring van het besluit van de president van de Republiek van 14 juni 2011 houdende vaststelling van maatregelen ter bescherming van het gebied van de berg Ymittos en van de metropoolparken Goudi-Ilission, alsmede van elke andere daarmee verband houdende handeling of verzuim

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Het verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend krachtens artikel 267 VWEU, betreft de uitlegging van artikel 3 van richtlijn 2001/42/EG en van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG.

Prejudiciële vragen

- 1) Vormt het bestemmingsplan voor een stedelijke metropoolagglomeratie, waarin de algemene doelen, beleidslijnen en programma's voor de

ruimtelijke en stedelijke ordening zijn vastgesteld van een ruimer gebied van die agglomeratie, en waarin meer in het bijzonder, als specifiek doel ervan de bescherming van de omliggende bergmassieven alsmede het aan banden leggen van stadsuitbreiding zijn vastgelegd, al dan niet een passend plan op grond waarvan de bestuurlijke autoriteiten ervan mogen afzien om de procedure voor strategische milieubeoordeling als bedoeld in artikel 3 van richtlijn 2001/42/EG (PB L 197), zoals uitgelegd in het arrest van het Hof van de Europese Unie van 22 maart 2012, C-567/10, *Inter Environnement Bruxelles e.a.*, punt 42, te volgen voor een plan dat naderhand wordt vastgesteld bij een besluit op basis van een grondslag daarvoor in de wet, waarin genoemd bestemmingsplan is opgenomen en waarbij beschermingszones zijn omschreven voor een van bovengenoemde bergmassieven en de aldaar toegestane gebruiksvormen en activiteiten zijn bepaald, teneinde de doelen van bescherming van de bergmassieven en het aan banden leggen van stadsuitbreiding te concretiseren en uit te voeren?

- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moet dan, in het geval waarin er, vanwege het tijdstip van de vaststelling van een specificerend ruimtelijkeordeningsplan in het kader van een hiërarchische orde van handelingen inzake ruimtelijke ordening, geen strategische milieubeoordeling als bedoeld in bovengenoemde richtlijn 2001/42/EG heeft plaatsgevonden, al dan niet een dergelijke beoordeling worden gemaakt bij de vaststelling, op een tijdstip waarop de richtlijn van toepassing was, van een handeling ter nadere invulling van dat plan?
- 3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, kan een besluit – dat bepalingen bevat inzake beschermingsmaatregelen en toegestane activiteiten en gebruiksvormen in een zone die onderdeel vormt van het nationale deel van het NATURA netwerk als GCB (gebied van communautair belang), SIZ (speciale instandhoudingszone) en SBZ (speciale beschermingszone) en indien middels die bepalingen een absolute natuurbeschermingsstatus wordt ingevoerd die alleen de installatie van antibrandvoorzieningen, installaties voor bosbeheer en wandelpaden toestaat, maar uit de voorbereidende handelingen voor de vaststelling van die bepalingen niet volgt dat rekening was gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen voor die zones, dat wil zeggen de bijzondere milieukeurmerken ervan op grond waarvan zij zijn opgenomen in het NATURA-netwerk, terwijl in de betrokken zone, op basis van die bepalingen, nog steeds activiteiten plaatsvinden die thans niet langer zijn toegestaan, louter omdat zij verenigbaar waren met het eerdere beschermingsstelsel – dan al dan niet worden aangemerkt als een beheersplan in de zin van artikel 6, lid 3, van richtlijn 2001/42/EG (PB L 206), vóór de vaststelling waarvan geen verplichting bestond om de strategische milieubeoordeling te maken volgens die bepaling juncto artikel 3, lid 2, sub b, van bovengenoemde richtlijn 2001/42/EG?

- 4) Indien de derde vraag bevestigend wordt beantwoord, rijst de vraag of het – wanneer een handeling van ruimtelijke ordening is vastgesteld voor een ruimer gebied als één geheel, waarvoor in beginsel krachtens artikel 3, lid 2, sub b, van richtlijn 2001/42/EG juncto artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG een strategische milieubeoordeling moet worden gemaakt, die echter niet is gemaakt, en indien wordt geconstateerd dat, overeenkomstig de later vastgestelde regelingen inzake de toegestane gebruiksvormen en activiteiten en die niet een eenvoudig beheersplan vormen, een voorafgaande milieubeoordeling enkel voor bepaalde zones van dat gebied had moeten worden gemaakt maar niet voor het grootste deel ervan, omdat de vastgestelde regeling voor laatstbedoelde zones een beheersplan vormt waarvoor overeenkomstig artikel 3, lid 2, sub b, van richtlijn 2001/42/EG juncto artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG een dergelijke beoordeling niet vereist is, – al dan niet redelijk is, in de zin van richtlijn 2001/42/EG, om alleen met betrekking tot de delen die betrekking hebben op de zones waarvoor de voorafgaande milieubeoordeling vereist is – volgens de nieuwe regeling –, de betrokken bepalingen ongeldig te verklaren en de gehele regeling alleen in zoverre in te trekken, met als verder gevolg, na de gedeeltelijke intrekking ervan, dat de strategische milieubeoordeling alleen dient te worden verricht voor die zones en niet voor het gehele gebied?

Toepasselijke bepalingen van het Unierecht

Artikel 174 VEG

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 L 206, blz. 7) (Artikelen 6 en 7)

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 L 197, blz. 30) (Artikelen 3 tot en met 5 en artikel 11)

Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 20, blz. 7)

Regeling ter bescherming van het berg Ymittos

1. Griekse grondwet

Volgens artikel 24, leden 1 en 6, van de Griekse grondwet vormen natuur en cultuur autonoom beschermde goederen, ter waarborging van het ecologische evenwicht, het behoud van natuurlijke grondstoffen en de bescherming van de monumenten die het culturele erfgoed van het land vormen. Uit dat artikel volgt dat ruimtelijke ordening en urbanisatiecontrole gericht moeten zijn op

milieubescherming, op het verzekeren van betere leefomstandigheden voor de burgers en op economische ontwikkeling op basis van duurzaamheid.

2. *Bestemmingsplan voor Athene (BP Athene)*

Met inachtneming van bovengenoemde beginselen uit de grondwet is bij wet 1515/1985 houdende het bestemmingsplan en milieubeschermingsprogramma voor de regio Athene een milieubeschermingsplan vastgesteld dat onder meer de bescherming van historische monumenten, de ecologische beschermingsstatus, de bescherming van het landschap, van de bergmassieven, van landschapsschoon alsmede van de kusten tot doel heeft.

Bij deze wet is ook de „Instantie voor Athene” ingesteld, een autonoom publiekrechtelijk lichaam voor het toezicht op de uitvoering van het bestemmingsplan en het opstellen van algemene gebiedsplannen.

In presidentiële besluiten, vastgesteld krachtens artikel 4 van bovengenoemde wet, kunnen de milieubeschermingsprogramma's van de regio Athene nader worden bepaald en uitgebreid, onder meer door de beschermingsstatus van de bergmassieven van Attica en de ecosystemen daarvan te bepalen. Tenzij er een openbaar belang is dat niet anderszins kan worden nagestreefd, mogen die besluiten niet voorzien in nieuwe gebruiksbestemmingen voor de bodem of een toename van de installaties en de activiteiten aldaar die een negatieve invloed zouden kunnen hebben op de kwetsbare ecosystemen van de berggebieden en tot een verstoring van het natuurlijke evenwicht ervan kunnen leiden. Het behouden van dergelijke installaties is alleen mogelijk in het geval waarin deze reeds lange tijd bestonden en het gebruik ervan niet storend is en de werking van de ecosystemen niet schaadt.

3. *Presidentieel besluit van 1978*

Een integraal beschermingsstelsel voor Ymittos is voor het eerste gecreëerd bij het presidentiële besluit van 1978. Daarin is voorzien in twee beschermingszones (A en B). Zone A is omschreven als gebied voor „vrije tijd, wandelingen en gezondheid” en zone B als gebied „voorbehouden voor structuren van openbaar nut”.

4. *Richtlijnen 92/43/EEG en 2009/147/EG*

Vanwege de biodiversiteit ervan, met name planten- en vogelsoorten, is de berg Ymittos bij richtlijn 92/43/EEG opgenomen in het NATURA 2000 netwerk en vormt het een GCB. Voorts is het gebied bij richtlijn 2009/147/EG als SBZ aangewezen.

5. *Bestreden presidentieel besluit van 2011*

Teneinde de bescherming van het bergmassief Imittos te versterken en de aan het BP Athene voorafgaande regelingen te harmoniseren, heeft het Orgaan voor Athene de procedure tot wijziging van het presidentieel besluit van 1978 gestart. Daartoe heeft dat orgaan gebruik gemaakt van de conclusies van een door de Technische Universiteit van Athene verricht onderzoek. Het bevat een gedetailleerde analyse van de algemene kenmerken van de berg, van de geologische kenmerken ervan, van de flora en de fauna, van de eigendomssituatie, van de gebruiksbestemmingen van de bodem en van het wegennetwerk. Het hoofdprobleem dat uit het onderzoek naar voren komt, betreft de druk die wordt uitgeoefend om het stedelijke netwerk op de hellingen van het bergmassief uit te breiden, hetgeen een bedreiging voor het ecosysteem en het recreatief gebruik door de bevolking. Voorts is daarin vastgesteld dat de mogelijkheid om gebouwen voor openbaar nut op te richten in zone B, heeft geleid tot de bouw aldaar van grote schoolcomplexen, in strijd met de bedoelingen van de oorspronkelijke bestemming.

Rekening gehouden met die resultaten voorziet het bestreden presidentieel besluit in de uitbreiding van zone A, met het verbod van enkele gebruiksbestemmingen en in een geleidelijke stopzetting van alle vormen van gebruik die daarmee onverenigbaar zijn. Bovendien breidt het besluit de beschermingsstatus uit tot het stadspark Goudi-Ilissia, dat het berg-ecosysteem met de stad verbindt. Het besluit bakent vijf beschermingszones af en stelt voor elke zone gedetailleerde gebruiksbestemmingen voor de bodem vast. Ten slotte is voorzien in een reeks overgangsbepalingen volgens welke alle steengroeven niet langer mogen worden benut en de daarmee verbonden inrichtingen binnen vijf jaar moeten worden verwijderd; voorts mogen de reeds bestaande structuren van openbaar nut blijven bestaan doch mogen zij niet worden uitgebreid.

Beknopte uiteenzetting van het procesverloop

De verzoekende gemeente betoogt een legitiem belang te hebben bij nietigverklaring van het betreden besluit omdat de bepaling betreffende de gebruiksbestemmingen voor de bodem in dat besluit schadelijk zijn voor het natuurlijke en het stedelijke milieu alsmede voor de landbouw.

Bij het besluit van de president van de Symvoulio tis Epikrateias van 7 november 2011 is het onderhavige beroep, gelet op het belang ervan, verwezen naar de plenaire zitting.

De verzoekende gemeente betoogt dat het bestreden besluit is vastgesteld onder schending van wezenlijke vormvoorschriften, in het bijzonder zonder vooraf de procedure van de strategische milieubeoordeling te volgen en zonder voorafgaand milieutoezicht.

Motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Bij het onderzoek van de aangevoerde grond tot nietigverklaring heeft de verwijzende rechter rekening gehouden met de op het onderhavige geval toepasselijke Europese regeling. Richtlijn 2001/42/EG bevat de verplichting om vooraf de milieueffecten te beoordelen van plannen en programma's die naar verwachting aanzienlijke effecten op het milieu hebben, bepaalt in welke gevallen een dergelijke beoordeling vereist is, welke procedure moet worden gevolgd en met welke elementen rekening moet worden gehouden. Volgens de rechtspraak van het Hof hoeft geen milieueffectbeoordeling te worden gemaakt indien het besluit dat eventueel aanzienlijke effecten op het milieu heeft, tot een hiërarchische orde van handelingen inzake ruimtelijke ordening behoort, wanneer deze besluiten bepalingen bevatten die de bestemming van de grond voldoende duidelijk aangeven, deze besluiten zelf het voorwerp van een milieubeoordeling zijn geweest en redelijkerwijs mag worden aangenomen dat in dit verband voldoende rekening is gehouden met de belangen die de richtlijn beoogt te beschermen (arrest van het Hof van 22 maart 2012, C-567/10, *Inter Environment Bruxelles e.a.*, punt 42). Bovendien moet artikel 3, lid 2, sub b, van richtlijn 2001/42 in die zin worden uitgelegd dat dit de verplichting om voor een bepaald plan een milieueffectbeoordeling te maken ervan afhankelijk stelt dat voor dat plan is voldaan aan de voorwaarden waaronder dat moet worden beoordeeld, volgens richtlijn 92/43, daaronder begrepen de voorwaarde dat het plan aanzienlijke effecten voor het betrokken gebied kan hebben. Voor het onderzoek om na te gaan of aan die voorwaarde is voldaan hoeft noodzakelijkerwijs enkel te worden nagegaan of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat dit plan significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied (arrest van het Hof van 21 juni 2012, C-177/11, *Sylogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton*).

Richtlijn 2001/42 is omgezet in Grieks recht bij interministerieel besluit nr. 107017/2006, volgens hetwelk niet aan de procedure van voorafgaand milieutoezicht, en eventueel niet aan de strategische milieubeoordeling (smb), zijn onderworpen: programma's of maatregelen, indien deze concretisering of toepassing vormen van een reeds bestaand plan van hogere orde dat voorziet in een algemeen bestemmingsplan, dat wil zeggen een plan dat, vanaf de inwerkingtreding van die bepalingen, zelf is onderworpen aan de procedure voor de strategische milieubeoordeling. Het feit dat een bepaald plan niet aan een smb is onderworpen omdat het op de datum van goedkeuring ervan *ratione temporis* niet binnen de werkingssfeer van het interministerieel besluit viel, doet niet ter zake. Wel dient te worden benadrukt dat volgens artikel 3, lid 1, sub b, van dat interministerieel besluit een smb wordt gemaakt „voor alle plannen en programma's die in hun geheel of ten dele betrekking hebben op gebieden van het nationale deel van het Europese Ecologische Netwerk Natura 2000 (GCB of SBZ) en die eventueel aanzienlijke effecten daarop hebben. Uitgesloten zijn beheerprojecten en actieprogramma's die rechtstreeks verband houden met of noodzakelijk zijn voor het beheer en de bescherming van die gebieden”. Om te bepalen of die projecten en programma's eventueel aanzienlijke effecten voor de

Griekse gebieden van het Europese Ecologische Netwerk Natura 2000 kunnen hebben en bijgevolg moeten worden onderworpen aan de smb-procedure, wordt de procedure van voorafgaande milieucontrole toegepast.

Richtlijn 92/43/EEG heeft een samenhangend Europees ecologisch netwerk van speciale zones ingesteld, Natura 2000 geheten. Volgens artikel 6, lid 3, van deze richtlijn wordt „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, [...] 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 [...], 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”. Deze bepaling is krachtens artikel 7 van richtlijn 92/43 ook van toepassing op sbz's. Genoemde richtlijn is in Grieks recht omgezet bij interministerieel besluit nr. 33318/30281/1998. Volgens de rechtspraak van het Hof veronderstelt de genoemde passende beoordeling van de gevolgen van het plan voor het gebied, dat vóór de goedkeuring ervan, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten van invloed kunnen zijn op instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied, worden geïnventariseerd. Het plan wordt slechts goedgekeurd wanneer er vanuit wetenschappelijk oogpunt geen redelijke twijfel over bestaat dat het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten (arresten Hof van 7 september 2004, C-127/2002, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging; 20 oktober 2005, C-6/2004, Commissie/Verenigd Koninkrijk; 20 september 2007, C-304/05, Commissie/Italië; 4 oktober 2008, C-241/08, Commissie/Frankrijk, en 24 november 2011, C-404/09, Commissie/Spanje, zogeheten arrest Alto sil). De passende beoordeling moet ook worden gemaakt voor plannen of projecten buiten het beschermde gebied wanneer deze significante gevolgen daarvoor hebben (arrest Hof van 10 januari 2006, C-98/03, Commissie/Duitsland, en reeds genoemd arrest Alto Sil). Voor activiteiten die reeds bestonden bij het verstrijken van de termijn voor omzetting van de richtlijn in nationaal recht, en voor de opname van het gebied op de wetenschappelijke lijst van het Natura netwerk moet een beoordeling worden gemaakt van de impact van hun werking teneinde te verzekeren dat zij geen verstoringen teweegbrengen die de doelen van de richtlijn wezenlijk kunnen ondermijnen (arrest Hof van 14 januari 2010, C-226/08, Stadt Papenburg, en reeds genoemde arresten Hof C-241/08, Commissie/Frankrijk, Commissie/Spanje (Alto Sil) en C-127/02, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging).

- 1 Om een uitspraak te kunnen doen over het verzoek tot nietigverklaring moet de verwijzende rechter eerst vaststellen of het BP Athene, dat van hogere orde is dan het bestreden presidentieel besluit, specifieke bepalingen bevat voor de

gebruiksbestemming van de bodem, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, waardoor de overheid zou zijn vrijgesteld van de verplichting om de strategische milieubeoordeling te maken als bedoeld in richtlijn 2001/42.

Volgens de meerderheidsopvatting van de verwijzende rechterlijke instantie is het BP Athene een dergelijk plan omdat, ten eerste, het een niveau van ruimtelijke orde en stedelijke planning en een milieubeschermingsprogramma vormt dat een eenheid is, lokaal en algemeen, wat betreft de beginselen, de beleidslijnen en de doelen, en behoort tot de plannen en programma's waarvoor het opstellen van een strategische milieubeoordeling vereist is, en, ten tweede, de beginselen en beleidslijnen die bij het BD Athene zijn ingevoerd, de overheidsinstanties binden bij de vaststelling van beschikkingen of besluiten ter zake. Daarbij komt dat middels de vaststelling van besluiten in de zin van artikel 4, lid 3, van wet 1515/1985, zoals het bestreden besluit, alleen de specificering, aanvulling en wijziging van het natuurbeschermingsprogramma mogelijk is, terwijl is uitgesloten dat wordt voorzien in nieuwe projecten of activiteiten die niet binnen de planning van het BP Athene vallen en die negatieve gevolgen voor het milieu hebben. In het onderhavige geval bestond er reeds vóór de vaststelling van het betreden presidentiële besluit een voldoende nauwkeurig bepaald regelingsstelsel van stedelijke en ruimtelijke ordening, in lijn met het BP Athene, terwijl met het bestreden presidentiële besluit wordt getracht in het kader van BP Athene en middels specificaties van bepaalde beleidslijnen daarin, een strengere regeling van het bestaande kader te geven met betrekking tot de gebruiksbestemmingen van de bodem en de controle in alle daarin omschreven zones, omdat daarin zone A (zone van volledige natuurbescherming) wordt uitgebreid, om deze zo veel mogelijk te laten samenvallen met de grenzen van het Natura beschermingsgebied, en daarin de toegestane bodembenuutting worden beperkt.

Volgens de minderheidsopvatting binnen de verwijzende rechterlijke instantie volgt uit de uitlegging van de richtlijn door het Hof dat voor alle plannen – zonder uitzondering – die eventueel een aanzienlijk effect op het milieu hebben, een milieueffectbeoordeling moet worden gemaakt voordat zij worden goedgekeurd. Tot dergelijke plannen behoren ook de plannen voor de bestemming van terreinen of, zoals het bestreden plan, dat ter bescherming van het betrokken bergmassief, de beschermingszone omschrijft en voorschrijft welke vormen van gebruik en activiteiten zijn toegestaan en wat de voorwaarden voor en de grenzen aan de bebouwing in die zone zijn. Aan de verplichting om een milieubeoordeling te maken hoeft niet te worden voldaan alleen indien het plan tot een hiërarchische orde van bepalingen inzake ruimtelijke ordening behoort, op voorwaarde dat die bepalingen onderworpen zijn geweest aan de beoordeling van de gevolgen als voorzien in de richtlijn en gedetailleerde regels bevatten over de gebruiksbestemming van de bodem (reeds genoemd arrest Hof, C-567/10, Inter Environment Bruxelles e.a., punt 42). In het onderhavige geval is echter niet aan die voorwaarde voldaan omdat de bepalingen van het BP Athene van algemene aard zijn en beleidslijnen vormen. Bovendien impliceert de verplichting om een plan dat een specificering van een planning van hogere orde vormt aan een

milieueffectbeoordeling te onderwerpen, niet de intrekking van het eerdere plan, maar enkel de opname van milieubescherming in dat bestemmingsplan. Een eventuele andersluidende uitlegging zijn in strijd zijn met het bepaalde in artikel 3, lid 2, sub a, van richtlijn 2001/42, volgens hetwelk de strategische milieueffectbeoordeling vereist is voor alle plannen die worden opgesteld voor de ruimtelijke ordening en gebruiksbestemmingen van de bodem en die niet het gebruik van kleine zones op lokaal niveau of kleine wijzigingen regelen, en zou aldus de goede werking van de richtlijn buitensporig beperken en zou tot de absurde conclusie leiden dat elk plan of programma dat is opgesteld op basis van de in artikel 4, lid 3, van wet nr. 1515/1985 bedoelde goedkeuring, niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn zou vallen. Bovendien ook al is het bestreden besluit gericht op bescherming van het gebied en voert het, ten opzichte van voordien, gunstiger bepalingen in voor het milieu neemt dat niet weg dat bestaande activiteiten en gebruiksvormen waarvan de milieueffecten nooit zijn beoordeeld in alle gebieden worden gehandhaafd.

Vanwege de uiteenlopende opvattingen van de leden over de eerste vraag, stelt de verwijzende rechterlijke instantie de eerste prejudiciële vraag.

- 2 Voor het geval de eerste vraag door het Hof bevestigend wordt beantwoord, rijst de vraag of de besluiten ter uitvoering van het BP Athene, zoals het bestreden besluit, aan de voorafgaande procedure voor de strategische milieubeoordeling moeten worden onderworpen wanneer het BP Athene zelf is vastgesteld zonder aan een dergelijke beoordeling onderworpen te zijn geweest.

Volgens de meerderheidsopvatting binnen de verwijzende rechterlijke instantie is dat niet nodig omdat het BP Athene *ratione temporis* buiten de werkingssfeer van richtlijn 2001/42 valt. Uit de tegenovergestelde opvatting zou voortvloeien dat die richtlijn met terugwerkende kracht wordt toegepast op een tijdstip waarop zij nog niet van kracht was.

Volgens de minderheidsopvatting daarentegen druist het verzuim om het bestreden besluit aan de milieueffectbeoordeling te onderwerpen, ook al zijn de bepalingen van hogere orde die nader zijn bepaald evenmin aan een dergelijke beoordeling onderworpen geweest, in tegen de geest en de doelen van de richtlijn. In het bijzonder is het, los van het feit dat volgens de rechtspraak van het Hof de vrijstelling van de milieubeoordelingsverplichting voor regelingen van lagere orde alleen geldt wanneer de regeling van hogere orde wel aan een dergelijke beoordeling onderworpen is geweest (bovengenoemd arrest Hof C-567/10, *Inter Environment Bruxelles e.a.*, punt 42), de vraag of het gespecificeerde plan, dat wil zeggen het bestreden besluit, dat is vastgesteld tijdens de formele gelding van de richtlijn, moet worden onderworpen aan de in deze richtlijn voorziene vereiste milieubeoordeling wat de daarin vastgestelde voorschriften betreft. Met het verrichten van de milieubeoordeling voor dat besluit rijst dus niet het probleem dat de richtlijn met terugwerkende kracht zou worden toegepast.

Om dit uitleggingsprobleem op te lossen stelt de verwijzende rechter de tweede prejudiciële vraag.

- 3 Indien het Hof zou oordelen dat de regeling die het bestemmingsplan nader bepaalt, niet aan de milieubeoordeling hoeft te worden onderworpen, ook al zou het bestemmingsplan evenmin daaraan onderworpen zijn geweest, rijst voorts de vraag of voor de vaststelling van het bestreden besluit hoe dan ook de strategische milieubeoordeling moet worden gemaakt omdat het betrokken gebied (de berg Ymittos) grotendeels binnen het beschermingsstelsel van richtlijn 92/43 en het Natura-netwerk valt en is aangeduid als GCB en SBZ. In het bijzonder rijst, rekening gehouden met artikel 3, lid 2, sub b, van richtlijn 2001/42 en 6, lid 3, van richtlijn 92/43, de vraag of het bestreden presidentiële besluit voor zover het betrekking heeft op de beschermingsmaatregelen voor het Ymittos berggebied en de toegestane activiteiten in de gebieden ervan die deel uitmaken van het nationale deel van het Natura 2000 netwerk, welke bijgevolg krachtens genoemde bepalingen verplicht zijn onderworpen aan de strategische milieubeoordeling voordat zij in werking treden, een beheersplan vormt dat rechtstreeks verband houdt met en noodzakelijk is voor de bescherming van dat gebied en waarvoor bijgevolg de bovenbedoelde beoordeling niet hoeft te worden gemaakt.

Beklemtoond moet worden dat het gehele gebied van de berg Ymittos dat in het Natura-netwerk is opgenomen, grotendeels in zone A ligt, waarbinnen de absolute natuurbescherming is verzekerd door het betreden besluit. Evenwel kan het bestreden besluit, voor zover het beschermingsmaatregelen voor zone A van de berg Ymittos en de daar toegestane activiteiten bevat, niet worden beschouwd als een beheersplan van de speciale beschermings/instandhoudingszone van dit gebied die in dat plan is beschermd en opgenomen omdat, zoals blijkt uit het onderzoek dat eraan ten grondslag ligt (dat niet is verricht in het kader van de strategische milieueffectbeoordelingsprocedure en evenmin de vereiste inhoud voor dergelijke plannen heeft), geen rekening is gehouden met de instandhoudingsdoelen van die gebieden, dat wil zeggen de bijzondere milieukeurmerken, op basis waarvan zij zijn gekozen om deel uit te maken van het Natura-netwerk. Dus ook al is dat besluit gericht op de bescherming van het gebied en voert het gunstigere bepalingen voor het milieu in, toch is er nooit een beoordeling voor gemaakt. Bijgevolg is het in het onderhavige geval noodzakelijk de strategische milieubeoordeling te maken, omdat de bestreden bepalingen aanzienlijke gevolgen zouden kunnen hebben voor het speciale beschermings/instandhoudingsgebied van het bergmassief.

Volgens de minderheidsopvatting daarentegen heeft het bestreden besluit, dat een volledige regeling en in zekere zin een strengere regeling geeft voor de inhoud van de activiteiten en de toegestane gebruiksvormen alsmede de controle daarop op de berg Ymittos, voor zone A in het bijzonder voorzien in de maximummilieubescherming, omdat deze is aangeduid als zone van absolute natuurbescherming (artikel 3 van het bestreden besluit). In die zone zijn toegestaan de gebruiksvormen die verenigbaar of strikt noodzakelijk zijn voor het

beschermingsvereiste ervan (bijvoorbeeld installaties voor bescherming tegen brand). Bijgevolg vormt het bestreden presidentiële besluit een beheersplan dat rechtstreeks verband houdt met en noodzakelijk is voor de instandhouding en de bescherming van het bovengenoemde in het Natura-netwerk opgenomen gebied, en daarom is er voor bovengenoemd deel ervan geen verplichting om vooraf een strategische effectbeoordeling ervan te maken.

Om dit uitleggingsprobleem op te lossen stelt de verwijzende rechter de derde prejudiciële vraag.

- 4 Indien het Hof de derde vraag bevestigend beantwoordt, en dus wordt vastgesteld dat de bepalingen in het bestreden presidentiële besluit die de beschermingszone A betreffen, een beheersplan vormen dat in de zin van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 niet hoeft te worden onderworpen aan een beoordeling van de effecten, terwijl die verplichting wel bestaat voor de bepalingen die de overige zones betreffen en die gevolgen hebben voor de gebieden van het Natura-netwerk, rijst het vraagstuk of de gevolgen die voortvloeien uit het verzuim om de milieubeoordeling te maken, beperkt blijven tot de bepalingen die de zone betreffen waarvoor de beoordeling moet worden gemaakt, en bijgevolg tot de nietigverklaring van het bestreden besluit uitsluitend in verband met die bepalingen, dan wel of het omstreden verzuim, vanwege de algemene aard van de regeling tot nietigverklaring van het gehele besluit moet leiden.

Volgens de meerderheidsopvatting is het systeem van de strategische milieubeoordeling gericht op de grootst mogelijke bescherming van het milieu op het niveau van het bestemmingsplan en is het geen doel op zich. Indien dat resultaat wordt bereikt met een regeling die de grootst mogelijke bescherming waarborgt in de in het Natura-netwerk opgenomen zone, zou de nietigverklaring van die regeling en het opleggen van de verplichting om de strategische milieubeoordeling te maken, louter omdat de specifieke bepaling is vervat in een ruimer geheel van algemene bepalingen, die ook betrekking hebben op andere zones aan de grenzen ervan en waarvoor, omdat de bepalingen die daarop betrekking hebben geen beheersplannen zijn, een strategische milieubeoordeling moest worden gemaakt, anders dan het geval was voor de eerste ruimere zone, een zinloos formalisme zijn, dat het doel van milieubescherming schaadt. Om die reden moet het verzuim om de strategische milieubeoordeling te maken niet worden geacht het gehele Naturagebied te betreffen, maar alleen het deel ervan dat is opgenomen in de overige gebieden buiten zone A; alleen ten aanzien daarvan dient het bestreden besluit nietig te worden verklaard.

Volgens de minderheidsopvatting daarentegen is het doel van het stelsel van de strategische milieubeoordeling de zo uniform en rationeel mogelijke ruimtelijke ordening, opdat een gefragmenteerde regeling wordt vermeden; voorts doet het juridisch niet ter zake of in een bepaalde zone van een gebied met een regeling aldus wordt voorzien in strikte milieubeschermingsregels. Bijgevolg moet is de planning van de gebruiksbestemmingen of de toegestane activiteiten in een ruimer

gebied een eenheid vormen en rekening houden met alle gegeven van het gebied, en is het voorts noodzakelijk dat een uniforme beoordeling van de gegevens wordt gemaakt, terwijl de fragmentatie van de strategische milieubeoordeling niet aanvaardbaar is. Dus ook in het geval waarin een uniform geografisch gebied waarvoor een bestemmingsplan wordt gemaakt, deel uitmaakt van het Natura-netwerk, moet vooraf de milieubeoordeling worden gemaakt, omdat alleen op basis van een dergelijke beoordeling de grenzen van de verschillende subzones en de gebruiksvormen en toegestane activiteiten, alsmede het beschermingsniveau van elk daarvan kunnen worden bepaald, op de beste wetenschappelijke en nuttige wijze voor de habitat. Enkel op basis van een uniforme milieubeoordeling kan worden bepaald in welke beschermingszone een eenvoudig beheerniveau van natuurgebied wordt ingesteld en in welke een plan voor normaal gebruik en toegestane activiteiten. Om deze reden is in dat geval van eventueel verzuim de nietigverklaring van het gehele bestreden presidentiële besluit de enige mogelijkheid.

Om dit probleem op te lossen stelt de verwijzende rechter de vierde prejudiciële vraag.