



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Negende kamer)

10 september 2015 *

„Prejudiciële verwijzing — Richtlijn 2001/42/EG — Beoordeling van de milieugevolgen van bepaalde plannen en programma's — Regeling voor de bescherming van het bergmassief van Imittos — Wijzigingsprocedure — Toepasselijkheid van deze richtlijn — Bestemmingsplan en milieubeschermingsplan voor de regio Groot-Athene”

In zaak C-473/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Symvoulio tis Epikrateias (Griekenland) bij beslissing van 19 september 2014, ingekomen bij het Hof op 20 oktober 2014, in de procedure

Dimos Kropias Attikis

tegen

Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis,

wijst

HET HOF (Negende kamer),

samengesteld als volgt: K. Jürimäe, kamerpresident, M. Safjan en A. Prechal (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Dimos Kropias Attikis, vertegenwoordigd door A. Papakonstantinou, dikigoros,
- de Helleense regering, vertegenwoordigd door A. Alefanti, V. Pelekou en S. Lekkou als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Wilms en M. Patakia als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten, het navolgende

* Procestaal: Grieks

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3 van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB L 197, blz. 30).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een door de Dimos Kropias Attikis (gemeente Kropias te Attica) tegen de Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis (minister van milieu, energie en klimaatverandering), ingesteld beroep tot nietigverklaring van presidentieel besluit nr. 187/2011 van 14 juni 2011, waarbij maatregelen zijn vastgesteld voor de bescherming van het bergmassief van Imittos en van de hoofdstedelijke parken van Goudi en Ilisia (FEK D' 187/16.6.2011; hierna: „litigieus besluit”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2001/42

- 3 De overwegingen 10 en 19 van richtlijn 2001/42 luiden:
 - „(10) Alle plannen en programma's die voor een aantal sectoren worden voorbereid en die een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten vermeld in de bijlagen I en II bij richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 [(PB L 175, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB L 73, blz. 5)] [...], kunnen aanzienlijke milieueffecten hebben en dienen als regel aan een systematische milieubeoordeling te worden onderworpen. Zijn de plannen en programma's bepalend voor het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau [...], dan moeten zij slechts worden beoordeeld indien de lidstaten vaststellen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.
 - [...]
 - (19) Wanneer de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren gelijktijdig uit deze richtlijn en uit andere Gemeenschapswetgeving voortvloeit, zoals richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand [PB L 103, blz. 1, zoals gecodificeerd bij richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 (PB 2010, L 20, blz. 7)], [of] 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)] [...], kunnen de lidstaten voorzien in gecoördineerde of gezamenlijke procedures die voldoen aan de voorschriften van de toepasselijke communautaire wetgeving, teneinde dubbele beoordelingen te vermijden.”
- 4 Volgens artikel 1 van richtlijn 2001/42, heeft deze ten doel te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen.

5 Artikel 2 van richtlijn 2001/42 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) „plannen en programma’s’: plannen en programma’s [...], alsook de wijzigingen ervan,
 - die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en
 - die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven;
- b) „milieubeoordeling’: het opstellen van een milieurapport, het raadplegen, het rekening houden met het milieurapport en de resultaten van de raadpleging bij de besluitvorming, alsmede het verstrekken van informatie over het besluit, overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9;

[...]”

6 Artikel 3 van voornoemde richtlijn, met het opschrift „Werkingssfeer”, luidt:

„1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma’s die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

2. Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma’s

- a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten,
- b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van richtlijn 92/43/EEG.

[...]”

7 Artikel 11 van richtlijn 2001/42, met het opschrift „Verband met andere Gemeenschapswetgeving”, bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Een krachtens deze richtlijn uitgevoerde milieubeoordeling laat de voorschriften van richtlijn 85/337/EEG en alle andere regels van het Gemeenschapsrecht onverlet.

2. Voor plannen en programma’s waarvoor de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren gelijktijdig uit deze richtlijn en uit andere Gemeenschapswetgeving voortvloeit, kunnen de lidstaten voorzien in gecoördineerde of gezamenlijke procedures die aan de vereisten van de relevante Gemeenschapswetgeving voldoen, teneinde onder meer overlapping van beoordelingen te vermijden.”

Richtlijn 92/43

8 Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 bepaalt:

„Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo’n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening

houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.”

- 9 In artikel 7 van deze richtlijn wordt bepaald:

„De uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen komen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van richtlijn 79/409/EEG, voor wat betreft de specialebeschermingszones die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een lidstaat overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG, indien deze datum later valt.”

Grieks recht

Gemeenschappelijk ministerieel besluit 107017/2006

- 10 Artikel 1 van gemeenschappelijk ministerieel besluit 107017/2006, van 28 augustus 2006 (FEK B' 1225/5.9.2006), bepaalt:

„Dit besluit beoogt uitvoering te geven aan richtlijn [2001/42] teneinde, in het kader van een evenwichtige groei, vóór de vaststelling van plannen en programma's rekening te houden met milieuoverwegingen, door de maatregelen, voorwaarden en procedures vast te stellen die nodig zijn voor de beoordeling van de gevolgen die deze kunnen hebben voor het milieu en aldus een duurzame groei en een hoog milieubeschermingsniveau te bevorderen.”

- 11 In artikel 3, lid 1, onder b), van voornoemd gemeenschappelijk ministerieel besluit wordt bepaald:

„1. Onverminderd het tweede lid, wordt de strategische milieubeoordeling vóór de vaststelling van een plan of programma of vóórdat dit wordt onderworpen aan een wetgevingsprocedure, uitgevoerd voor nationale, regionale, provinciale of lokale plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en met name:

[...]

- b) voor alle plannen en programma's die geheel of gedeeltelijk van toepassing zijn op de zones die onderdeel vormen van het nationale deel van het Europees ecologisch netwerk, Natura 2000 [gebieden van communautair belang (hierna: ‚GCB’) en speciale beschermingszones (hierna: ‚SBZ’)] en hiervoor aanzienlijke gevolgen kunnen hebben, met uitzondering van beheersplannen en actieprogramma's die direct verband houden met of noodzakelijk zijn voor het beheer en de bescherming van deze gebieden.

Om te beoordelen of andere dan de [...] in het vorige lid genoemde plannen en programma's aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de zones die onderdeel vormen van het nationale deel van het Europees ecologisch netwerk ‚Natura 2000’ [GCB en SBZ] en derhalve aan een strategische milieubeoordelingsprocedure moeten worden onderworpen, dient het in artikel 5, lid 2, bedoelde milieuonderzoek te worden verricht.”

12 Artikel 5, lid 1, van gemeenschappelijk ministerieel besluit 107017/2006 luidt als volgt:

„Elk in artikel 3, leden 1, onder b), en 2, bedoeld plan of programma wordt onderworpen aan een milieuonderzoek op basis waarvan de krachtens lid 3 bevoegde instantie kan vaststellen, in de zin van dat artikel, of dat plan of programma aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu en derhalve aan een strategische milieubeoordeling dient te worden onderworpen [...]”

Regeling inzake de ruimtelijke ordening van de regio Groot-Athene

- 13 Bij wet nr. 1515/1985, houdende het bestemmingsplan en het milieubeschermingsprogramma voor de regio Groot-Athene, waarvan de bepalingen zijn gecodificeerd bij presidentieel besluit van 14 juli 1999 houdende algemene wetgeving op het gebied van stadsplanning, zijn voor de regio Groot-Athene een bestemmingsplan (hierna: „BPA”) en een milieubeschermingsprogramma vastgesteld.
- 14 Overeenkomstig artikel 1, lid 1, van wet nr. 1515/1985 strekt het BPA zich uit tot het geheel van doelstellingen, beleidslijnen, programma’s en maatregelen die in deze wet zijn voorzien als noodzakelijke elementen voor de organisatie van de ruimtelijke ordening en stadsplanning in Athene en haar voorsteden in het kader van vijfjarenplannen voor economische en sociale ontwikkeling.
- 15 Overeenkomstig artikel 4, lid 3, van voornoemde wet, hebben de krachtens dat artikel vastgestelde presidentiële besluiten tot doel het BPA en het milieubeschermingsprogramma aan te vullen, te preciseren, te verduidelijken en gedeeltelijk te wijzigen, zonder evenwel de doelstellingen en beleidslijnen ervan te wijzigen.

Regeling ter bescherming van het bergmassief van Imittos

- 16 Het bergmassief van Imittos valt naar nationaal recht onder verschillende beschermingsregelingen. Een volledige beschermingsregeling voor dit massief is voor het eerst ingevoerd bij presidentieel besluit van 31 augustus 1978, dat voorzag in twee beschermingszones (A en B) en per zone het toegestane gebruik bepaalde.
- 17 Bovendien is de zone van het bergmassief van Imittos – vanwege zijn opvallende biodiversiteit en met name zijn flora en avifauna – overeenkomstig richtlijn 92/43 geplaatst op de lijst van GCB, onder de benaming „Ymittos – Aisthitiko Dasos Kaisarianis – Limni Vouliagmenis” (code GR 3000006), en overeenkomstig richtlijn 2009/147 als SBZ ingeschreven, onder de benaming „Oros Ymittos” (code GR 3000015). Voornoemd bergmassief is ook aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van richtlijn 92/43.
- 18 Teneinde de bescherming van het bergmassief van Imittos te verbeteren en de eerdere toepasselijke wetgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het BPA, heeft het orgaan voor het bestemmingsplan en het plan voor de bescherming van het milieu in de regio Groot-Athene, ingesteld bij artikel 5 van wet nr. 1515/1985, de procedure voor de wijziging van het presidentieel besluit van 31 augustus 1978 ingeleid.
- 19 In het kader van die procedure is een studie verricht, op basis waarvan het uitvoerend comité van het orgaan voor het bestemmingsplan en het plan voor de bescherming van het milieu in de regio Groot-Athene een ontwerp heeft uitgewerkt, waarover vervolgens de betrokken gemeenten, diverse ministeries alsmede het grote publiek zijn geraadpleegd. Na deze raadpleging volgde de afwerking van het ontwerp, waarna het litigieuze besluit werd vastgesteld.

20 Artikel 1 van dit besluit bepaalt:

„Het voorwerp van het onderhavige besluit is de doeltreffende bescherming van het bergmassief van Imittos en de omringende gebieden, dankzij het ecologische beheer en behoud van de habitats, de flora en de fauna, de ontwikkeling van de voor het bassin van Attica van belang zijnde ecologische functies van dit bergmassief, de bescherming van het landschap en het toezicht op bouwwerken.”

21 Artikel 3 van het litigieuze besluit voorziet in vijf beschermingszones, te weten zone A, waarvan de oppervlakte groter is dan die van de al bestaande zone A en die is aangewezen als „zone van absolute bescherming van natuur en monumenten”, met het oog op een totale bescherming van de habitats, de flora en de fauna, en een ontwikkeling die ecologisch verenigbaar is met de bijzondere natuurlijke, geologische en historische kenmerken van het bergmassief van Imittos. Zone B is gekwalificeerd als „perifere beschermingszone” en bestaat uit zones voor landbouw, studie en openluchtrecreatie, cultuur en sport. Zone C vormt een zone voor bescherming van archeologische vindplaatsen. Zone D bestaat uit de hoofdstedelijke parken van Goudi en Ilissia, en vormt de verbinding tussen het ecosysteem van het berggebied en dat van de stad. Zone E is aangewezen voor bijzondere vormen van grondgebruik. In laatstgenoemd zone zijn, met name, begraafplaatsen toegestaan, mis zij voldoen aan de geldende regels.

22 Artikel 7 van het litigieuze besluit, met het opschrift „Overgangsbepalingen” bepaalt met name dat de steengroeven binnen een termijn van drie jaar moeten worden gesaneerd en dat bepaalde bestaande ambachtelijke en industriële bedrijven binnen een termijn van vijf jaar moeten worden verplaatst.

23 Artikel 8 van voornoemd besluit bepaalt dat legaal bestaande bouwwerken alsmede inrichtingen die zijn bestemd voor huisvesting, onderwijs, ziekenhuizen, sanatoria, weeshuizen, tehuizen, recreatieve voorzieningen, sport, culturele manifestaties, kloosters, telefoonmasten, plaatsen van eredienst en begraafplaatsen, waarvan het gebruik niet is toegestaan door de bepalingen van dit besluit, kunnen blijven bestaan op het terrein waar zij zich bevinden en kunnen worden gerepareerd, doch niet kunnen worden uitgebreid.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

24 De Symvouliotis Epikrateias (Griekse raad van state) merkt op dat hij, gelet op het door de Dimos Kropias aangevoerde betoog, dient te bepalen of het litigieuze besluit moet worden nietig verklaard op de grond dat het een plan of programma betreft dat valt onder richtlijn 2001/42 en dat had moeten worden onderworpen aan de procedure van „voorafgaand milieuonderzoek” en/of de procedure van „strategische milieubeoordeling” in de zin van het ter omzetting van deze richtlijn vastgestelde gemeenschappelijk ministerieel besluit 107017/2006, dat beoogt deze richtlijn om te zetten.

25 Voornoemde rechterlijke instantie is van oordeel dat onder die procedures geen plannen en programma's vallen die een bestaand plan van hogere orde preciseren of uitvoeren waarmee een globale planning is verricht, in casu het bestemmingsplan – het BPA –, dat, sinds de inwerkingtreding van gemeenschappelijk ministerieel besluit 107017/2006 zelf is onderworpen aan voornoemde procedure van strategische milieubeoordeling. Het is irrelevant dat het BPA geen voorwerp is geweest van een dergelijke strategische milieubeoordeling vanwege het feit dat bij de vaststelling daarvan dat ministerieel besluit nog niet in werking was getreden.

26 De verwijzende rechterlijke instantie is van oordeel dat blijkens punt 42 van het arrest Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159) een „milieubeoordeling” in de zin van artikel 3 van richtlijn 2001/42 niet vereist is indien het besluit tot een hiërarchische orde van besluiten van ruimtelijke ordening behoort, wanneer deze besluiten bepalingen bevatten die het gebruik 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 richtlijn 2001/42 beoogt te beschermen.

- 27 De verwijzende rechterlijke instantie merkt op dat, volgens de opvatting van de meerderheid van haar leden, het bij wet nr. 1515/1985 vastgestelde BPA – dat een bestaand plan is dat van hogere orde is dan het litigieuze besluit – bepalingen bevat die het gebruik van de grond voldoende duidelijk aangeven, zodat voorafgaand aan de vaststelling van dat besluit, dat voornoemd bestemmingsplan preciseert en uitvoert, geen „milieubeoordeling” in de zin van richtlijn 2001/42 vereist was.
- 28 Die opvatting kan met name worden gebaseerd op het feit dat artikel 4, lid 3, van wet nr. 1515/1985 bepaalt dat de krachtens dat artikel vastgestelde besluiten, zoals het litigieuze besluit, het BPA en het milieubeschermingsprogramma enkel kunnen aanvullen, preciseren, verduidelijken en wijzigen, doch de doelstellingen en beleidslijnen ervan niet kunnen wijzigen en niet kunnen voorzien in nieuwe werken of nieuwe activiteiten die niet passen binnen de planning van het BPA, of een negatief effect, ook al is het nog zo gering, hebben op het milieu. Het litigieuze besluit beoogt de bestaande regeling ter bescherming van het bergmassief van Imittos nog meer te verscherpen, met betrekking tot het grondgebruik en het toezicht daarop, onder eerbiediging van het BPA.
- 29 De verwijzende rechterlijke instantie voegt hieraan toe dat volgens de opvatting van de minderheid van haar leden, het litigieuze besluit niet kon worden vastgesteld zonder een „milieubeoordeling” in de zin van artikel 3 van voornoemde richtlijn 2001/42. Wet nr. 1515/1985 bevat namelijk geen enkele regel inzake grondgebruik en dus zeker geen nauwkeurige regels op dit gebied, doch enkel bepalingen van algemene aard waarin doelstellingen en beleidslijnen zijn neergelegd.
- 30 Volgens die minderheidsopvatting is het duidelijk dat een plan zoals voorzien in het litigieuze besluit, ook wanneer dit het BPA enkel preciseert, volgens de bewoordingen zelf van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 moet worden onderworpen aan een milieubeoordeling.
- 31 De verwijzende rechterlijke instantie overweegt dat indien, net als de meerderheid van haar leden, het Hof van oordeel zou zijn dat het bij het litigieuze besluit vastgestelde plan niet aan een „milieubeoordeling” in de zin van richtlijn 2001/42 behoefde te worden onderworpen, aangezien het een precisering vormt van het BPA, dat een hiërarchisch hogere norm vormt, niettemin in de tweede plaats de vraag rijst of die beoordeling wellicht toch vereist is, aangezien het BPA zelf is vastgesteld zonder dat een dergelijke beoordeling heeft plaatsgevonden.
- 32 De verwijzende rechterlijke instantie merkt op dat die vraag volgens de opvatting van de meerderheid van haar leden ontkennend moet worden beantwoord, in wezen op de grond dat wet nr. 1515/1985, die het BPA bevat, gelet op de datum van vaststelling ervan, niet binnen de werkingssfeer *ratione temporis* viel van richtlijn 2001/42, noch binnen die van de regeling tot omzetting van die richtlijn in de Griekse rechtsorde.
- 33 Een minderheid van de leden van die rechterlijke instantie is evenwel van oordeel dat deze meerderheidsopvatting niet kan worden overgenomen, omdat deze ten onrechte het nuttig effect beperkt van richtlijn 2001/42 en in strijd is met punt 42 van het arrest *Inter-Environnement Bruxelles e.a.* (C-567/10, EU:C:2012:159). Bovendien doet het probleem van de toepassing met terugwerkende kracht van richtlijn 2001/42 zich niet voor, aangezien in de onderhavige zaak niet de vraag rijst of het aanvankelijke plan was onderworpen aan een „milieubeoordeling” in de zin van die richtlijn, maar enkel de vraag of de regeling die preciseringen aanbrengt in dat plan het voorwerp moet vormen van een milieubeoordeling wat betreft de nieuw vastgestelde bepalingen ervan.

- 34 De verwijzende rechterlijke instantie is van oordeel dat indien het Hof die vraag ontkennend mocht beantwoorden, in de derde plaats de vraag rijst of de vaststelling van het litigieuze besluit hoe dan ook had moeten worden onderworpen aan een milieubeoordeling krachtens artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42, aangezien zone A, zoals die door datzelfde besluit is afgebakend, vrijwel het gehele gebied van het bergmassief van Imittos omvat, zoals dit wordt beschermd als GCB en SBZ.
- 35 Meer in het bijzonder rijst de vraag of, gelet op de bepalingen van artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42, in samenhang met die van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43, het litigieuze besluit een beheersplan vormt dat nauw verband houdt met of noodzakelijk is voor het beheer en de bescherming van het betrokken gebied, in welk geval geen milieubeoordeling vereist was.
- 36 Volgens de binnen de verwijzende rechterlijke instantie tot uitdrukking gebrachte meerderheidsopvatting, dient deze vraag ontkennend te worden beantwoord omdat het litigieuze besluit, hoewel het strekt tot bescherming van het bergmassief van Imittos en regels bevat die gunstiger zijn voor het milieu, niettemin in alle gebieden bestaande activiteiten en vormen van grondgebruik in stand houdt waarvan de milieugevolgen nooit zijn beoordeeld en bovendien de handhaving toestaat van installaties zoals radio- en televisieantennes, en van scholen, bejaardentehuizen en begraafplaatsen die reeds legaal bestonden.
- 37 Die opvatting wordt evenwel betwist door sommige leden van de verwijzende rechterlijke instantie, die van oordeel zijn dat het litigieuze besluit een beheersplan vormt dat nauw verband houdt met of noodzakelijk is voor de bescherming van het betrokken gebied, aangezien de indeling van het gebied van het bergmassief van Imittos in zone A een absolute bescherming impliceert, die geen enkele vorm van grondgebruik toestaat, met uitzondering van gebruik dat verenigbaar is met of noodzakelijk worden geacht voor de bescherming van de zone, zoals de installatie van brandbeschermende voorzieningen, de aanleg van brandgangen, werkzaamheden in verband met bosbeheer, de aanleg van wandel- en fietspaden, alsmede milieuvriendelijke maatregelen voor wateropslag in de beddingen van bergstromen.
- 38 Tenslotte is de verwijzende rechterlijke instantie van oordeel dat indien het Hof tot de conclusie komt dat, wat zone A betreft, het litigieuze besluit een beheersplan vormt dat nauw verband houdt met of noodzakelijk is voor de bescherming van het gebied van het bergmassief van Imittos, de vraag rijst of het denkbaar is dat dat besluit slechts gedeeltelijk wordt nietig verklaard, en wel voor zover bepaalde gedeelten van dit beschermde gebied – als GCB of SBZ – deel uitmaken van de zones B, D en E in de zin van dat besluit, waarvoor een milieubeoordeling verplicht was, maar niet is uitgevoerd.
- 39 Een meerderheid van de leden van de verwijzende rechterlijke instantie is van oordeel dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord.
- 40 Die opvatting wordt niet gedeeld door een minderheid van de leden van voornoemde rechterlijke instantie, die van oordeel is dat wanneer wordt getracht te komen tot een reglementering van de vormen van grondgebruik of de activiteiten die zijn toegestaan op een uitgestrekt gebied dat als een geheel wordt aangemerkt, zoals het gebied van het bergmassief van Imittos, de gegevens op uniforme wijze moeten worden beoordeeld en de milieubeoordeling niet fragmentarisch mag zijn.
- 41 In die omstandigheden heeft de Symvoulia tis Epikrateias de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Vormt een bestemmingsplan voor een hoofdstedelijke agglomeratie waarin de algemene doelen, beleidslijnen en programma's voor de ruimtelijke en stedelijke ordening zijn vastgesteld voor de grotere regio van die agglomeratie, en waarin meer in het bijzonder, als algemene doelstellingen ervan de bescherming van de omliggende bergmassieven alsmede het aan banden leggen van stadsuitbreiding zijn vastgelegd, al dan niet een besluit op grond waarvan de bevoegde bestuurlijke autoriteiten zijn vrijgesteld van de verplichting om de procedure voor [...]

milieubeoordeling als bedoeld in artikel 3 van [richtlijn 2001/42], zoals uitgelegd in [punt 42 van] het arrest [...] Inter Environnement Bruxelles e.a. [C-567/10, EU:C:2012:159] 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 ingesteld 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 dat bestemmingsplan vanwege het tijdstip van vaststelling ervan niet onderworpen is geweest aan een milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42[...] een dergelijke beoordeling worden gemaakt bij de vaststelling van een besluit – dat voornoemd plan preciseert – welke vaststelling heeft plaatsgevonden na de inwerkingtreding van die richtlijn?
- 3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, kan dan een besluit dat bepalingen bevat inzake beschermingsmaatregelen en toegestane activiteiten en gebruiksvormen in zones die, als GCB (gebied van communautair belang) of SBZ (speciale beschermingszone) onderdeel vormen van het nationale deel van het Natura [2000]-netwerk, waarbij een absolute natuurbeschermingsstatus wordt ingevoerd die alleen de installatie van brandbeschermende voorzieningen en voorzieningen voor bosbeheer alsmede de aanleg van wandelpaden toestaat, terwijl 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 [2000]-netwerk, en in de betrokken zone, op basis van die bepalingen, nog steeds activiteiten plaatsvinden – louter omdat zij verenigbaar waren met het eerdere beschermingsstelsel – die thans niet langer zijn toegestaan, al dan niet worden aangemerkt als een beheersplan in de zin van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43[...], vóór de vaststelling waarvan geen verplichting bestond om de [...] milieubeoordeling uit te voeren volgens die bepaling juncto artikel 3, lid 2, onder b), van bovengenoemde richtlijn 2001/42[...]?
- 4) Indien de derde vraag [...] bevestigend wordt beantwoord, rijst de vraag of het – wanneer een besluit van ruimtelijke ordening is vastgesteld voor een ruimer gebied als één geheel, waarvoor in beginsel krachtens artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42[...] juncto artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43[...] een [...] milieubeoordeling moet worden uitgevoerd, hetgeen echter niet is gebeurd, en indien wordt geconstateerd dat, overeenkomstig de later vastgestelde regelingen inzake de toegestane gebruiksvormen en activiteiten die geen eenvoudige beheersplannen vormen, een [...] milieubeoordeling enkel voor bepaalde zones, maar niet voor het grootste deel, van dat gebied had moeten worden gemaakt, omdat de vastgestelde regeling voor laatstbedoelde zones een beheersplan vormt waarvoor overeenkomstig artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42[...] juncto artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43[...] een dergelijke beoordeling niet vereist is – al dan niet mogelijk is, in de zin van richtlijn 2001/42[...], om alleen met betrekking tot de delen die betrekking hebben op de zones waarvoor – volgens de nieuwe regeling – de milieubeoordeling vereist is, 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 [milieu]beoordeling alleen dient te worden verricht voor die zones en niet voor het gehele gebied?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

- 42 Met zijn eerste twee vragen, die tezamen dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 2, onder a), en 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 aldus moeten worden uitgelegd dat bij de vaststelling van een besluit dat een onder richtlijn 2001/42 vallend plan of programma met betrekking tot ruimtelijke ordening of grondgebruik inhoudt en dat een bestaand plan of programma wijzigt, de in artikel 3 van die richtlijn neergelegde verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren vervalt op grond van het feit dat dat besluit strekt tot precisering en uitvoering van een bestemmingsplan dat is vastgesteld bij een hiërarchisch hoger besluit dat zelf geen voorwerp is geweest van een dergelijke milieubeoordeling.
- 43 Dienaangaande volgt uit punt 42 van het arrest *Inter-Environnement Bruxelles e.a.* (C-567/10, EU:C:2012:159) dat de doelstellingen van richtlijn 2001/42 en de noodzaak om het nuttig effect daarvan te waarborgen, zich in beginsel niet verzetten tegen de zienswijze dat een besluit tot gehele of gedeeltelijke intrekking van een onder die richtlijn vallend plan of programma is uitgesloten van de werkingssfeer daarvan, indien het ingetrokken besluit tot een hiërarchische orde van besluiten van ruimtelijke ordening behoort, wanneer deze besluiten bepalingen bevatten die het gebruik van de grond voldoende duidelijk aangeven, deze besluiten zelf het voorwerp van een milieueffectbeoordeling zijn geweest, en redelijkerwijs mag worden aangenomen dat in dit verband voldoende rekening is gehouden met de belangen die richtlijn 2001/42 beoogt te beschermen.
- 44 Anders dan het geval is met intrekkingbesluiten, omvat de werkingssfeer van richtlijn 2001/42, inzonderheid ingevolge artikel 2, onder a) ervan, evenwel – zoals het Hof overigens in punt 36 van het arrest *Inter-Environnement Bruxelles e.a.* (C-567/10, EU:C:2012:159) in herinnering heeft gebracht – uitdrukkelijk besluiten tot wijziging van plannen en programma's – zoals, met name, het litigieuze besluit.
- 45 Aangezien het in het hoofdgeding gaat om een besluit tot wijziging van plannen en programma's, dat uitdrukkelijk binnen de werkingssfeer van richtlijn 2001/42 valt, kan dus niet worden betoogd dat, gelet op de doelstellingen van richtlijn 2001/42 en de noodzaak om het nuttig effect daarvan te waarborgen, dit besluit desalniettemin kan worden uitgesloten van de werkingssfeer van die richtlijn.
- 46 Voorts staat vast dat de plannen en programma's die het litigieuze besluit omvat, in beginsel vallen onder artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42, aangezien zij voornamelijk betrekking hebben op de ruimtelijke ordening van stad en platteland, alsmede op het grondgebruik.
- 47 Bovendien volgt uit die bepaling, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, van richtlijn 2001/42, dat deze aldus moet worden uitgelegd dat zij de verplichting om een bepaald plan of programma te onderwerpen aan een milieubeoordeling afhankelijk stelt van de voorwaarde dat het plan of project aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu, of, anders gezegd, een significant effect kan hebben op het betrokken gebied. Het onderzoek dat moet worden uitgevoerd om na te gaan of deze voorwaarde is vervuld, is noodzakelijkerwijs beperkt tot de vraag of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat dit plan of project significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied (zie naar analogie arrest *Syllogos Ellinon Poleodomon kai chorotakton*, C-177/11, EU:C:2012:378).
- 48 In elk geval heeft de beperking van de werkingssfeer van richtlijn 2001/42 waarnaar het Hof verwijst in punt 42 van het arrest *Inter-Environnement Bruxelles e.a.* (C-567/10, EU:C:2012:159) betrekking op een situatie die fundamenteel verschilt van die welke aan de orde is in het hoofdgeding.

- 49 Deze beperking had immers betrekking op inttrekkingsbesluiten, en kan niet aldus worden uitgebreid dat daaronder mede worden begrepen besluiten tot wijziging van plannen en programma's zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn.
- 50 De bepalingen die de werkingssfeer van deze richtlijn afbakenen, en met name de bepalingen waarin de door deze richtlijn bedoelde besluiten zijn gedefinieerd, moeten, gelet op het feit dat richtlijn 2001/42 tot doel heeft een hoog milieubeschermingsniveau te verzekeren, ruim worden uitgelegd (arrest Inter-Environnement Bruxelles e.a., C-567/10, EU:C:2012:159, punt 37). Elke uitzondering op of beperking van deze bepalingen moet dan ook strikt worden uitgelegd.
- 51 Bovendien wijzigen besluiten tot wijziging van plannen en programma's hoe dan ook het bestaande wettelijke referentiekader en kunnen zij derhalve, in voorkomend geval aanzienlijke, milieueffecten hebben die nog geen voorwerp van een „milieubeoordeling” zijn geweest in de zin van richtlijn 2001/42 (zie in die zin arrest Inter-Environnement Bruxelles e.a., C-567/10, EU:C:2012:159, punt 39).
- 52 Het enkele feit dat de door het litigieuze besluit aangebrachte wijzigingen strekten tot precisering en uitvoering van een bestemmingsplan dat een hiërarchisch hogere normatieve positie inneemt, kan niet rechtvaardigen dat de vaststelling van dergelijke besluiten niet aan een dergelijke beoordeling wordt onderworpen.
- 53 Een uitlegging in die zin zou immers onverenigbaar zijn met de doelstellingen van richtlijn 2001/42 en afbreuk doen aan het nuttig effect daarvan, aangezien zij zou inhouden dat een mogelijk grote categorie van besluiten tot wijziging van plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, in beginsel zou zijn uitgesloten van de werkingssfeer van die richtlijn, terwijl zij toch uitdrukkelijk vallen onder de bewoordingen van de artikelen 2, onder a), en 3, lid 2, onder a), van die richtlijn.
- 54 Dit geldt temeer voor een besluit als het litigieuze, aangezien vaststaat dat de daarbij aangebrachte wijzigingen substantieel zijn, en het in het hoofdgeding aan de orde zijnde bestemmingsplan, te weten het BPA dat betrekking heeft op de regio Groot-Athene, gesteld al dat het bepalingen bevat die het gebruik van de grond voldoende duidelijk aangeven, zelf in elk geval geen voorwerp is geweest van een milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42.
- 55 De bestaansreden van de beperking van de werkingssfeer van richtlijn 2001/42 waarnaar het Hof verwijst in punt 42 van het arrest Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159), is erin gelegen te voorkomen dat eenzelfde plan wordt onderworpen aan meerdere milieubeoordelingen die alle voorwaarden van die richtlijn dekken.
- 56 De omstandigheid dat deze richtlijn nog niet in werking was getreden toen het bestemmingsplan werd vastgesteld, is in dit verband irrelevant, gelet op het feit dat deze zonder uitzondering van toepassing is op alle wijzigingsbesluiten die zijn vastgesteld na de inwerkingtreding van die richtlijn.
- 57 Wat voorts in het hoofdgeding nog meer van belang is, is het feit dat het plan dat het litigieuze besluit specifiek beoogt te wijzigen, te weten het plan dat is ingevoerd bij het presidentieel besluit van 31 augustus 1978, duidelijk geen voorwerp is geweest van een milieubeoordeling die vergelijkbaar is met die welke wordt vereist door richtlijn 2001/42.
- 58 Ten slotte staat het, gesteld al dat de door het litigieuze besluit gewijzigde plannen en programma's reeds voorwerp zouden zijn geweest van een milieueffectbeoordeling uit hoofde van richtlijn 85/337 of een „andere regel van het Gemeenschapsrecht” in de zin van artikel 11, lid 1, van richtlijn 2001/42, hetgeen aan de hand van het aan het Hof overgelegde dossier niet kan worden bepaald, in elk geval aan de verwijzende rechterlijke instantie om na te gaan of een dergelijke beoordeling kan worden aangemerkt als de uitdrukking van een gecoördineerde of gezamenlijke procedure in de zin van

artikel 11, lid 2, van die richtlijn, en of deze reeds alle voorschriften van richtlijn 2001/42 dekt, in welk geval er geen verplichting meer bestaat om een nieuwe beoordeling uit te voeren in de zin van die richtlijn (arrest Valčiukienė e.a., C-295/10, EU:C:2011:608, punt 62).

- 59 Gelet op het voorgaande moet op de eerste twee vragen worden geantwoord dat de artikelen 2, onder a), en 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 aldus moeten worden uitgelegd dat bij de vaststelling van een besluit dat een onder richtlijn 2001/42 vallend plan of programma met betrekking tot ruimtelijke ordening of grondgebruik inhoudt en dat een bestaand plan of programma wijzigt, de in die richtlijn neergelegde verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren niet vervalt op grond van het feit dat dat besluit strekt tot precisering en uitvoering van een bestemmingsplan dat is vastgesteld bij een hiërarchisch hoger besluit dat zelf geen voorwerp is geweest van een dergelijke milieubeoordeling.

Derde en vierde vraag

- 60 Gelet op het antwoord op de eerste twee vragen zij erop gewezen dat, wat de vraag betreft of voor de in het litigieuze besluit voorziene plannen en programma's ook ingevolge artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42 een milieubeoordeling vereist is, de derde en vierde vraag slechts zijn gesteld voor het geval dat het Hof in die zin zou antwoorden dat die plannen en programma's niet aan een dergelijke beoordeling overeenkomstig artikel 3, lid 2, onder a), van deze richtlijn hoeven te worden onderworpen.
- 61 In deze omstandigheden behoeven de derde en vierde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 62 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Negende kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 2, onder a), en 3, lid 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, moeten aldus worden uitgelegd dat bij de vaststelling van een besluit dat een onder richtlijn 2001/42 vallend plan of programma met betrekking tot ruimtelijke ordening of grondgebruik inhoudt en dat een bestaand plan of programma wijzigt, de in die richtlijn neergelegde verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren niet vervalt op grond van het feit dat dat besluit strekt tot precisering en uitvoering van een bestemmingsplan dat is vastgesteld bij een hiërarchisch hoger besluit dat zelf geen voorwerp is geweest van een dergelijke milieubeoordeling.

ondertekeningen