



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

7 juni 2018\*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2001/42/EG – Artikel 2, onder a) – Begrip ‚plannen en programma’s’ – Artikel 3 – Beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s – Omtrek voor stedelijke verkaveling – Mogelijkheid tot afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften – Wijziging van ‚plannen en programma’s’”

In zaak C-160/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België) bij beslissing van 2 februari 2015, ingekomen bij het Hof op 1 maart 2017, in de procedure

**Raoul Thybaut,**

**Johnny De Coster,**

**Frédéric Romain**

tegen

**Waals Gewest,**

in tegenwoordigheid van:

**Gemeente Orp-Jauche,**

**Bodymat SA,**

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Rosas, C. Toader (rapporteur), A. Prechal en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 november 2017,

\* Procestaal: Frans.

gelet op de opmerkingen van:

- Raoul Thybaut, vertegenwoordigd door B. Cambier, F. Hans en J. Sambon, advocaten,
- Raoul De Coster en Frédéric Romain, vertegenwoordigd door B. Cambier en F. Hans, advocaten,
- Bodymat SA, vertegenwoordigd door F. Evrard, M. Scholasse en F. Haumont, advocaten,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs, L. Van den Broeck en J. Van Holm als gemachtigden, bijgestaan door B. Hendrickx, advocate,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Nymann-Lindegren als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Hermes, F. Thiran en C. Zadra als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 januari 2018,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB 2001, L 197, blz. 30; hierna: „SMB-richtlijn”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding van Raoul Thybaut, Raoul De Coster en Frédéric Romain tegen het Waalse Gewest over de geldigheid van het besluit van 3 mei 2012 van de regering van dit gewest, waarbij de omtrek voor stedelijke verkaveling in een zone van de gemeente Orp-Jauche (België) wordt afgebakend (*Belgisch Staatsblad* van 22 mei 2012, blz. 29488; hierna: „bestreden besluit”).

### Rechtskader

#### *Unierecht*

- 3 Overweging 4 van de SMB-richtlijn luidt:

„De milieueffectbeoordeling is een belangrijk instrument voor de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en goedkeuring van bepaalde plannen en programma's die in de lidstaten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, omdat zij garandeert dat reeds tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling van die plannen en programma's met de effecten van de uitvoering daarvan rekening wordt gehouden.”

- 4 Artikel 1 van deze richtlijn, met als opschrift „Doel”, bepaalt:

„Deze richtlijn heeft 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 deze richtlijn luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) ‚plannen en programma’s’: plannen en programma’s, met inbegrip van die welke door de Europese [Unie] worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,
  - die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en
  - die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven;
- b) ‚milieubeoordeling’: het opstellen van een milieुरapport, het raadplegen, het rekening houden met het milieुरapport 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 de SMB-richtlijn, met het opschrift „Werkingsfeer”, bepaalt:

„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 [2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1)] genoemde projecten, [...].

3. Voor in lid 2 bedoelde plannen en programma’s die het gebruik bepalen 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.

[...]”

7 Artikel 5 van de SMB-richtlijn, met als opschrift „Milieुरapport”, bepaalt in lid 3 ervan:

„Relevante informatie over de milieueffecten van de plannen en programma’s die op andere besluitvormingsniveaus of via andere wetgeving van de Gemeenschap is verkregen, kan worden gebruikt om de in bijlage I bedoelde informatie te verstrekken.”

8 Artikel 6 van de genoemde richtlijn, met als opschrift „Raadpleging”, luidt:

„1. Het ontwerp-plan of ontwerp-programma en het overeenkomstig artikel 5 opgestelde milieुरapport worden voor de in lid 3 bedoelde instanties en voor het publiek beschikbaar gesteld.

2. De in lid 3 bedoelde instanties en het in lid 4 bedoelde publiek wordt tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de gelegenheid geboden om vóór de vaststelling, of vóór de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma, hun mening te geven over het ontwerp-plan of -programma en het bijbehorende milieuraapport.

3. De lidstaten wijzen de te raadplegen instanties aan, die wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met de milieueffecten van de uitvoering van plannen en programma's te maken kunnen krijgen.

4. De lidstaten bepalen het publiek als bedoeld in lid 2, met inbegrip van het publiek dat door het besluitvormingsproces in het kader van deze richtlijn wordt of kan worden geraakt dan wel er belang bij heeft, met inbegrip van de relevante niet-gouvernementele organisaties, zoals organisaties die milieubescherming bevorderen en andere betrokken organisaties.

5. De lidstaten stellen de nadere regels vast voor de informatie en de raadpleging van de instanties en het publiek.”

- 9 Artikel 11 van de SMB-richtlijn, met als opschrift „Verband met andere Gemeenschapswetgeving”, bepaalt in lid 1 ervan:

„Een krachtens deze richtlijn uitgevoerde milieubeoordeling laat de voorschriften van richtlijn [85/337] en alle andere regels van het gemeenschapsrecht onverlet.”

- 10 Krachtens artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/92 (hierna: „MEB-richtlijn”) bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van deze richtlijn. Onder de projecten van punt 10 van deze bijlage, met als opschrift „Infrastructuurprojecten”, zijn – punt b) – de „stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen” vermeld.

### ***Belgisch recht***

- 11 Artikel 1 van de code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (Waals wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „CWATUPE”), bepaalt in lid 3 ervan: „De ruimtelijke ordening en de stedenbouw worden vastgelegd in:

- 1° gewestplannen;
- 2° gemeentelijke plannen van aanleg;
- 3° gewestelijke stedenbouwkundige reglementen;
- 4° gemeentelijke stedenbouwkundige reglementen.”

- 12 Artikel 127 van dit wetboek luidt:

„§ 1. [...] de [stedenbouwkundige] vergunning [wordt] afgegeven door de Regering of de gemachtigde ambtenaar:

[...]

8° wanneer ze betrekking heeft op handelingen en werken in een omtrek voor stedelijke verkaveling, wordt de omtrek door de Regering op eigen initiatief of op voorstel van de gemeenteraad of van de gemachtigd ambtenaar bepaald; behalve wanneer hij de omtrek voorstelt, maakt de gemeenteraad zijn advies over binnen vijfenveertig dagen na ontvangst van de aanvraag van de gemachtigd ambtenaar; in voorkomend geval wordt het advies geacht gunstig te zijn; wanneer het advies ongunstig is, wordt de procedure niet voortgezet; de omtrek heeft betrekking op elk stedenbouwkundig project tot herwaardering en ontwikkeling van de stedelijke functies die de oprichting, de wijziging, de uitbreiding, de vernietiging of het overstek van de wegen en van openbare ruimten vereisen; het omtrekproject en de effectbeoordeling betreffende het stedenbouwkundige project worden eerst onderworpen aan de bijzondere bekendmakingsmaatregelen en aan de raadpleging van de gemeentecommissie, als ze bestaat, met inachtneming van de in artikel 4 bedoelde modaliteiten; het college van burgemeester en schepenen maakt zijn advies over binnen zeventig dagen na ontvangst van de aanvraag van de gemachtigd ambtenaar; in voorkomend geval wordt het advies geacht gunstig te zijn; na uitvoering van het project of op de voordracht van de gemeenteraad of van de gemachtigd ambtenaar wordt de omtrek door de Regering opgeheven of gewijzigd; het besluit tot vastlegging, wijziging of opheffing van de omtrek, wordt bij bericht in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt;

[...]

§ 3. Voor zover de aanvraag vooraf onderworpen wordt aan de bijzondere bekendmakingsmaatregelen bepaald door de Regering of aan de verplichte raadpleging bedoeld in artikel 4, lid 1, 3°, wanneer het handelingen en werken betreft bedoeld in § 1, lid 1, 1°, 2°, 4°, 5°, 7° en 8° en die de krachtlijnen van het landschap ofwel eerbiedigen, structureren of herschikken, kan de vergunning toegekend worden ter afwijking van het gewestplan, een gemeentelijk plan van aanleg, een gemeentelijk stedenbouwkundig reglement of een rooiplan.”

13 Artikel 181, eerste en vierde alinea, van het CWATUPE bepaalt:

„De Regering kan besluiten tot de onteigening ten algemene nutte van onroerende goederen die gelegen zijn:

[...]

5° in een stedelijke verkavelingsomtrek;

[...]

In een stedelijke verkavelingsomtrek kan, niettegenstaande de afwezigheid van een gemeentelijk plan van aanleg, artikel 58, leden 3 tot 6, toegepast worden.”

14 Artikel 58, leden 3 tot 6, van dit wetboek luidt:

„De onteigenende machten zijn: het Gewest, de provincies, de gemeenten, de autonome gemeentebesturen, de intercommunales die ruimtelijke ordening of huisvesting tot maatschappelijk doel hebben en de openbare inrichtingen en instellingen gemachtigd bij de wet of bij het decreet tot onteigening ten algemene nutte.

Wanneer de geplande onteigening bedoeld is voor de inrichting van een gebied dat bestemd is voor verkaveling met het oog op de oprichting van woon- of handelsgebouwen, heeft/hebben de eigenaar(s) van meer dan de helft van de binnen die omvang gelegen percelen, het recht te vragen om binnen de termijn en onder de voorwaarden die door de onteigenende macht worden bepaald, belast te worden met de uitvoering van de voor deze inrichting vereiste werken, alsmede met de herverkavelings- of ruilverkavelingswerken, voor zover zij kunnen aantonen dat zij over de nodige middelen beschikken.

Deze aanvraag moet, op straffe van uitsluiting, ingediend worden binnen drie maanden na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van het besluit van de Regering tot goedkeuring van het onteigeningsplan.

Wanneer de onteigening bedoeld is voor de inrichting van een gebied dat krachtens artikel 49, eerste lid, 2°, een bijzondere bestemming heeft, kan/kunnen de eigenaar(s) onder de bovenbedoelde voorwaarden vragen om belast te worden met de uitvoering van de inrichtingswerkzaamheden.”

### Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 15 Op 27 april 2009 heeft de Waalse minister van Huisvesting, Transport en Grondontwikkeling (België) bij besluit een omtrek voor stedelijke verkaveling (hierna: „OSV”) vastgesteld met betrekking tot het centrum van Orp-le-Petit, een dorp dat behoort tot de gemeente Orp-Jauche (België). Nadat drie beroepen waren ingesteld tegen dit besluit, heeft de Raad van State (België) het bij arrest van 3 juni 2010 nietig verklaard.
- 16 Ten gevolge van deze nietigverklaring werd door Bodymat een nieuw ontwerp van OSV ingediend voor de bedoelde zone van 40 000 m<sup>2</sup>. Deze vennootschap stelde voor om de oude industriële gebouwen, gelegen in het centrum van Orp-le-Petit, te „renoveren” en daarin een doe-het-zelfzaak, een levensmiddelenzaak en andere aanvullende kleine handelszaken onder te brengen en deze commerciële entiteit aan te vullen met „daaraan verbonden huisvesting” alsook met een nieuwe weg die is verbonden met het bestaande wegennet en met een parkeerruimte.
- 17 Uit het bestreden besluit volgt dat het ontwerp van OSV is ingediend samen met een milieueffectbeoordeling die is uitgevoerd op grond van het format van een effectenstudie door een studie- en adviesbureau op het gebied van milieu.
- 18 Bij beraadslaging van 22 december 2010 heeft de gemeenteraad van Orp-Jauche de OSV voor het centrum van Orp-le-Petit vastgesteld en heeft hij het gehele daarmee verband houdende dossier toegezonden aan de gemachtigde ambtenaar (België) opdat de opmaakprocedure overeenkomstig artikel 127, lid 1, eerste alinea, punt 8, van de CWATUPE kon worden voortgezet.
- 19 Bij advies van 6 juni 2011 heeft de gemachtigde ambtenaar voorgesteld om de OSV goed te keuren.
- 20 Op 3 mei 2012 heeft de Waalse regering (België) bij het bestreden besluit de betrokken OSV goedgekeurd.
- 21 Verzoekers in het hoofdgeding, die particulieren zijn die dicht bij de zone wonen waarop de OSV betrekking heeft, hebben beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit ingesteld bij de Raad van State. Zij menen dat de in de onderhavige zaak uitgevoerde milieueffectstudie niet voldoet aan de vereisten van de SMB-richtlijn, aangezien zij onvolledig, onjuist en onregelmatig is. Zij zijn van mening dat een OSV onder het begrip „plannen en programma’s” in de zin van deze richtlijn valt en dat de genoemde richtlijn niet op de juiste wijze is omgezet in Belgisch recht.
- 22 Als antwoord hierop betoogt Bodymat, interveniërende partij in het hoofdgeding, dat een OSV enkel tot doel heeft een omtrek te bepalen en dat hij niet behoort tot de instrumenten die moeten worden onderworpen aan een in de SMB-richtlijn voorziene milieueffectbeoordeling.
- 23 De verwijzende rechter is van oordeel dat vóór het onderzoek van de gegrondheid van het hoofdberoep dat eerst de aard en de strekking van een OSV moeten worden bepaald.

- 24 Deze rechterlijke instantie benadrukt dat een OSV als enig doel heeft een omtrek vast te stellen, dit wil zeggen de afbakening van een geografisch gebied waarin een „stedenbouwkundig project tot herwaardering en ontwikkeling van de stedelijke functies die de aanleg, de wijziging, de uitbreiding, de afschaffing of het overstek van de wegen en van openbare ruimten vereisen” kan worden gerealiseerd.
- 25 Deze rechter vermeldt eveneens dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen een OSV en een stedenbouwkundig project, zelfs al vormt dit laatste een voorwaarde om een OSV vast te stellen. Aldus kan een stedenbouwkundig project, na de goedkeuring van een OSV, gewijzigd of aangepast worden, maar blijft een milieueffectbeoordeling noodzakelijk, overeenkomstig de regelgeving op het gebied.
- 26 Na deze toelichtingen zet de verwijzende rechter de juridische gevolgen uiteen die de vaststelling van een OSV met zich brengt. In de eerste plaats is er een wijziging wat betreft de tot aflevering van stedenbouwkundige vergunningen bevoegde overheid. In de tweede plaats bepaalt artikel 127, lid 3, van het CWATUPE dat deze voor het aldus afgebakende geografische gebied verleende vergunningen kunnen afwijken van het gewestplan, een gemeentelijk plan van aanleg, een gemeentelijk stedenbouwkundig reglement of een rooiplan. In de derde plaats kan de regering overeenkomstig de modaliteiten van het CWATUPE tot de onteigening ten algemenen nutte besluiten van onroerende goederen die zich binnen de OSV bevinden.
- 27 Deze rechterlijke instantie vermeldt dat de hinder waarvoor verzoekers in het hoofdgeding vrezen, zich slechts kan voordoen indien het stedenbouwkundige project wordt gerealiseerd. Evenwel verleent het bestreden besluit niet onmiddellijk toestemming voor dit project, aangezien het aan andere toestemmingen moet worden onderworpen, waarbij een effectbeoordeling zal moeten plaatsvinden. De verwijzende rechter merkt echter op dat het bestreden besluit een noodzakelijke voorwaarde is voor de uitvoering van dit project. Dankzij de vaststelling van een OSV, kunnen de goedkeuringen in verband met het stedenbouwkundige project dat eraan ten grondslag ligt, immers worden afgeleverd na toepassing van een specifiek in de CWATUPE bepaalde procedure.
- 28 Zodoende heeft de vaststelling van een OSV volgens de voornoemde rechterlijke instantie tot gevolg dat het juridische rechtsbestel wijzigt aangezien dit de inrichting van een wijk toestaat onder toepassing van een bijzondere procedure die schade kan berokkenen aan personen zoals verzoekers in het hoofdgeding.
- 29 De verwijzende rechter vraagt zich tegelijkertijd – zij het om andere redenen – af of artikel 127, lid 1, [eerste alinea], punt 8, van het CWATUPE in overeenstemming is met de Belgische grondwet en met het Unierecht.
- 30 In die omstandigheden heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en, bij dezelfde beslissing, aan het grondwettelijk hof (België) en aan het Hof, respectievelijk, de vraag gesteld of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wetgeving de Belgische grondwet schendt en of de OSV een plan of een programma is in de zin van de SMB-richtlijn, waarbij is verduidelijkt dat de aan het Hof [van Justitie] gestelde vraag slechts daadwerkelijk aan dit Hof wordt voorgelegd na een eventuele bevestiging door het grondwettelijk hof dat de Belgische grondwet niet is geschonden.
- 31 Bij arrest van 16 juni 2016 heeft het grondwettelijk hof voor recht verklaard dat artikel 127, lid 1, eerste alinea, punt 8, artikel 127, lid 3, artikel 181, eerste alinea, punt 5, en artikel 181, vierde alinea, van de CWATUPE de Belgische grondwet niet schenden, onder voorbehoud dat de „bij artikel 127, §3, toegestane afwijkingsbepalingen op restrictieve wijze worden geïnterpreteerd en [dat] de toepassing ervan [...] behoorlijk moet worden gemotiveerd, ook al heeft de decreetgever in de in het geding zijnde bepaling, wat de met toepassing van een [OSV] toegestane vergunningen betreft, niet bepaald dat die afwijkingen bij wijze van uitzondering kunnen worden toegestaan”.
- 32 Na dit arrest heeft de Raad van State het Hof de voor hem bestemde prejudiciële vraag toegezonden.

33 De aan het Hof gestelde prejudiciële vraag is als volgt verwoord:

„Dient artikel 2, [onder] a), van de SMB-richtlijn aldus te worden uitgelegd dat het begrip ‚plan of programma’ een in een wettelijke bepaling voorziene omtrek omvat die is vastgesteld door een regionale autoriteit en

- die enkel ertoe strekt de grenzen af te bakenen van een geografisch gebied waarin een stedenbouwkundig project kan worden uitgevoerd, met dien verstande dat dit project, dat een bepaald doel moet nastreven – in casu de herwaardering en ontwikkeling van de stedelijke functies – en waarvoor de aanleg, de wijziging, de uitbreiding, de afschaffing of de overhang van de wegen en openbare ruimten vereist zijn, ten grondslag ligt aan de vaststelling van die omtrek, waardoor het stedenbouwkundig project dan ook principieel wordt aanvaard, maar dat voor dit project nog vergunningen moeten worden verleend waarvoor een effectbeoordeling dient te worden verricht, en
- die vanuit procedureel oogpunt tot gevolg heeft dat voor vergunningsaanvragen voor handelingen en werken in die omtrek aanspraak kan worden gemaakt op een uitzonderingsregeling, met dien verstande dat de stedenbouwkundige voorschriften die vóór de vaststelling van die omtrek van toepassing waren op de betrokken gronden weliswaar blijven gelden, maar dat dankzij deze procedure gemakkelijker van die voorschriften kan worden afgeweken;
- die geacht wordt van openbaar belang te zijn voor de onteigeningen in het kader van het daaraan als bijlage gehechte onteigeningsplan?”

#### **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

34 Meteen dient te worden opgemerkt dat, hoewel de prejudiciële vraag uitsluitend naar artikel 2 van de SMB-richtlijn verwijst, zoals verschillende deelnemers aan de procedure voor het Hof opmerken, daarmee echter niet alleen wordt beoogd te bepalen of een OSV zoals aan de orde in het hoofdgeding onder het begrip „plannen en programma’s” in de zin van die bepaling valt, maar ook of een dergelijke handeling behoort tot die welke moeten worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling in de zin van artikel 3 van deze richtlijn.

35 De omstandigheid dat een nationale rechter bij de formulering van de prejudiciële vraag formeel heeft verwezen naar bepaalde voorschriften van het Unierecht, staat er niet aan in de weg dat het Hof deze rechter alle uitleggingsgegevens verschaft die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding, ongeacht of de uitgelegde bepalingen in zijn vragen worden genoemd. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschaft gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geschil, uitlegging behoeven (zie arrest van 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Dienaangaande bepaalt artikel 3, lid 2, van de SMB-richtlijn dat een milieueffectbeoordeling moet worden gemaakt van alle plannen en programma’s waarop deze bepaling betrekking heeft, terwijl de in artikel 3, lid 3, van deze richtlijn vermelde uitzondering een dergelijke beoordeling ondergeschikt maakt aan de voorwaarde dat de lidstaten, voor de daarin bedoelde plannen, vaststellen of zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben (zie in die zin arrest van 18 april 2013, L, C-463/11, EU:C:2013:247, punt 32).

37 De vraag van de verwijzende rechter moet dus in die zin worden opgevat dat hij in wezen wenst te vernemen of artikel 2, onder a), en artikel 3, van de SMB-richtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat een OSV zoals aan de orde in het hoofdgeding, die er alleen toe strekt een geografische zone af te bakenen waarbinnen een stedenbouwkundig project tot herwaardering en ontwikkeling van de stedelijke functies zal kunnen worden gerealiseerd waarvoor de oprichting, de wijziging, de



uitbreiding, de vernietiging of het overstek van de wegen en van openbare ruimten noodzakelijk zijn, en voor de verwezenlijking waarvan mag worden afgeweken van bepaalde stedenbouwkundige, valt onder het begrip „plannen en programma’s”, die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, in de zin van deze richtlijn en aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen.

- 38 Allereerst zij eraan herinnerd dat uit overweging 4 van de SMB-richtlijn blijkt dat de milieueffectbeoordeling een belangrijk instrument is voor de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en goedkeuring van bepaalde plannen en programma’s.
- 39 Vervolgens heeft deze richtlijn ingevolge artikel 1 ervan 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 voornoemde richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen (arrest van 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punt 47).
- 40 Ten slotte moeten, gelet op het doel van deze richtlijn, dat erin bestaat een hoog niveau van milieubescherming te waarborgen, de bepalingen die de werkingssfeer van die richtlijn afbakenen, en met name de bepalingen waarin de door deze richtlijn bedoelde besluiten zijn gedefinieerd, ruim worden uitgelegd (arrest van 27 oktober 2016, D’Oultremont e.a., C-290/15, EU:C:2016:816, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 De prejudiciële vraag moet in het licht van deze overwegingen worden beantwoord.
- 42 In de eerste plaats definieert artikel 2, onder a), van de SMB-richtlijn de daarin bedoelde „plannen en programma’s” als die welke voldoen aan twee cumulatieve voorwaarden, te weten, ten eerste, dat zij door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld, en, ten tweede, dat zij door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.
- 43 Het Hof heeft deze bepaling aldus uitgelegd dat plannen en programma’s waarvan de vaststelling is geregeld in nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen waarin de voor de vaststelling van deze plannen en programma’s bevoegde autoriteiten zijn aangegeven en de procedure voor de opstelling ervan is bepaald, voor de toepassing van de SMB-richtlijn als „voorgeschreven” in de zin van deze richtlijn moeten worden aangemerkt, en bijgevolg overeenkomstig de voorwaarden van deze richtlijn aan een milieubeoordeling moeten worden onderworpen (arrest van 22 maart 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a., C-567/10, EU:C:2012:159, punt 31).
- 44 In casu blijkt uit de vaststellingen van de verwijzende rechter dat het bestreden besluit is vastgesteld door een regionale overheid op grond van artikel 127 van het CWATUPE.
- 45 Hieruit volgt dat de in punt 42 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte voorwaarden in casu vervuld zijn.
- 46 In de tweede plaats dient te worden opgemerkt dat, krachtens artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn, een systematische milieubeoordeling wordt gemaakt van de plannen en programma’s die, ten eerste, worden voorbereid met betrekking tot bepaalde sectoren en, ten tweede, het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij de MEB-richtlijn genoemde projecten (zie in die zin arrest van 17 juni 2010, Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 en C-110/09, EU:C:2010:355, punt 43).

- 47 Met betrekking tot de eerste voorwaarde, volgt uit de bewoordingen van artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn dat deze bepaling met name de sector van „ruimtelijke ordening of grondgebruik” beoogt.
- 48 De omstandigheid dat deze bepaling niet alleen naar „ruimtelijke ordening” maar ook naar „grondgebruik” verwijst, wijst er duidelijk op dat de betrokken sector niet beperkt is tot grondgebruik in de enge betekenis, te weten de afbakening van het grondgebied in zones en de omschrijving van de in die zones toegelaten activiteiten, maar dat deze sector noodzakelijkerwijze een ruimer domein bestrijkt.
- 49 Een OSV zoals aan de orde in het hoofdgeding valt vanwege de bewoordingen en het doel ervan – te weten toestaan dat wordt afgeweken van de stedenbouwkundige voorschriften voor bouwwerken en ruimtelijke ordening – onder de sector „ruimtelijke ordening of grondgebruik” in de zin van artikel 3, lid 2, onder a), van de voornoemde richtlijn.
- 50 Wat de tweede van de in punt 46 van het onderhavige arrest vermelde voorwaarde betreft, verlangt de vaststelling of een OSV zoals aan de orde in het hoofdgeding het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij de MEB-richtlijn genoemde projecten, dat de inhoud en de doelstelling van die rechtshandeling worden onderzocht, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang van de milieubeoordeling van de projecten, zoals deze in voornoemde richtlijn is vastgesteld (zie in die zin arrest van 17 juni 2010, *Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 en C-110/09, EU:C:2010:355, punt 45).
- 51 Punt 10 van de in bijlage II bij de MEB-richtlijn opgesomde projecten bevat infrastructuurprojecten, waaronder, onder b) van dat punt, stadsontwikkelingsprojecten.
- 52 Uit de bewoordingen van artikel 127 CWATUPE blijkt dat een OSV zoals aan de orde in het hoofdgeding als enig doel heeft een omtrek van een geografisch gebied vast te stellen waarin een „stedenbouwkundig project tot herwaardering en ontwikkeling van de stedelijke functies die de aanleg, de wijziging, de uitbreiding, de afschaffing of de overhang van de wegen en van openbare ruimten vereisen” kan worden uitgevoerd.
- 53 Aldus draagt een dergelijke rechtshandeling, gelet op de inhoud en de doelstelling ervan, bij tot de uitvoering van in de voornoemde bijlage opgesomde projecten, aangezien zij de realisatie van infrastructuurprojecten, in het algemeen, en van stadsontwikkelingsprojecten, in het bijzonder, veronderstelt.
- 54 Wat betreft de vraag of een handeling, zoals de bestreden rechtshandeling, het kader omschrijft waarbinnen de toekomstige uitvoering van dergelijke projecten kan worden gerealiseerd, heeft het Hof al voor recht verklaard dat het begrip „plannen en programma’s” betrekking heeft op elke handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben (arrest van 27 oktober 2016, *D’Oultremont e.a.*, C-290/15, EU:C:2016:816, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Dienaangaande moet het begrip „groot pakket criteria en modaliteiten” op een kwalitatieve en niet op een kwantitatieve manier worden begrepen. Er moet immers een halt worden toegeroepen aan mogelijke strategieën waarmee de in de SMB-richtlijn neergelegde verplichtingen worden ontweken, die de vorm kunnen aannemen van een fragmentering van de maatregelen, waardoor aan de nuttige werking van deze richtlijn afbreuk wordt gedaan (zie in die zin arrest van 27 oktober 2016, *D’Oultremont e.a.*, C-290/15, EU:C:2016:816, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 56 In casu volgt uit de vaststellingen van de verwijzende rechter dat hoewel een OSV zoals aan de orde in het hoofdgeding niet zelf positieve voorschriften bevat, deze niettemin een afwijking van bepaalde stedenbouwkundige voorschriften mogelijk maakt. Deze rechter verduidelijkt dat de door het bestreden besluit verrichte afbakening van de OSV de aanvaarding inhoudt van het principe van het toekomstige stedenbouwkundige project, dat kan worden gerealiseerd via een vlottere toekenning van afwijkingen op de geldende stedenbouwkundige voorschriften. Hij merkt in dit verband op dat krachtens artikel 127, lid 3, van het CWATUPE en de erin vastgestelde voorwaarden de stedenbouwkundige vergunningen die voor het aldus door de OSV afgebakende geografische gebied worden verleend, kunnen afwijken van een gewestplan, een gemeentelijk plan van aanleg en een gemeentelijk stedenbouwkundig reglement.
- 57 In dit verband moet een OSV als aan de orde in het hoofdgeding, daar het gewestplan, het gemeentelijk plan van aanleg en het gemeentelijk stedenbouwkundig reglement zelf plannen en programma's vormen in de zin van de SMB-richtlijn, dezelfde kwalificatie krijgen en worden onderworpen aan hetzelfde juridische regime, aangezien een OSV het door die plannen vastgestelde kader wijzigt.
- 58 Hieruit volgt dat een dergelijke rechtshandeling, hoewel zij geen positieve voorschriften bevat en die niet kan bevatten, het rechtsbestel wijzigt, door de mogelijkheid te creëren om gemakkelijker af te wijken van geldende stedenbouwkundige voorschriften, en tot gevolg heeft dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde OSV binnen de werkingssfeer van artikel 2, onder a), en artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn valt.
- 59 Gelet op deze gegevens, waarvan de verwijzende rechter echter het bestaan en de draagwijdte moet beoordelen rekening houdend met de betrokken rechtshandeling, dient te worden geoordeeld dat een rechtshandeling zoals aan de orde in het hoofdgeding valt onder het begrip „plannen en programma's” in de zin van artikel 2, onder a), artikel 3, lid 1, en artikel 3, lid 2, van de SMB-richtlijn, en aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen.
- 60 In de derde en laatste plaats verduidelijkt de verwijzende rechter dat, hoewel de afbakening van de OSV aanvaarding inhoudt van het principe van het stedenbouwkundige project, voor dit project toch nog een vergunning zal moeten worden verkregen, wat een beoordeling van de gevolgen in de zin van de MEB-richtlijn noodzakelijk maakt.
- 61 Het is van belang in herinnering te brengen dat het wezenlijke doel van de SMB-richtlijn erin bestaat „plannen en programma's” die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben, tijdens hun voorbereiding en vóór hun vaststelling, aan een milieubeoordeling te onderwerpen (zie in die zin arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 Dienaangaande volgt uit artikel 6, lid 2, van deze richtlijn, zoals de advocaat-generaal in punt 39 van haar conclusies heeft opgemerkt, dat de milieubeoordeling wordt geacht zo snel mogelijk te worden verricht opdat de resultaten ervan nog invloed kunnen uitoefenen op eventuele beslissingen. Het is immers in dat stadium dat de verschillende alternatieven kunnen worden geanalyseerd en dat strategische keuzes kunnen worden gemaakt.
- 63 Daarnaast bepaalt artikel 5, lid 3, van de SMB-richtlijn weliswaar dat relevante informatie die op andere besluitvormingsniveaus of via andere Uniewetgeving is verkregen kan worden gebruikt, maar verduidelijkt artikel 11, lid 1, van deze richtlijn dat een krachtens deze richtlijn uitgevoerde milieubeoordeling de voorschriften van de MEB-richtlijn onverlet laat.
- 64 Bovendien verleent een krachtens de MEB-richtlijn uitgevoerde milieueffectbeoordeling geen vrijstelling van de verplichting om de door de SMB-richtlijn vereiste milieubeoordeling uit te voeren teneinde te voldoen aan de milieuaspecten die specifiek zijn voor deze richtlijn.

- 65 Voor zover een besluit als aan de orde in het hoofdgeding een wijziging van het juridisch referentiekader met zich meebrengt zoals in punt 58 van het onderhavige arrest beschreven, waardoor zonder beperking de mogelijkheid wordt geboden om van de stedenbouwkundige regels af te wijken voor alle projecten die later in de betrokken geografische zone zullen worden gerealiseerd, kan een dergelijke mogelijkheid aanzienlijke milieueffecten hebben. Onder voorbehoud van door de verwijzende rechter te verrichten controles, maakt de wijziging van vooraf beoordeelde effecten dus een nieuwe milieueffectbeoordeling noodzakelijk.
- 66 Een dergelijke overweging beschermt de nuttige werking van de SMB-richtlijn door te waarborgen dat eventuele aanzienlijke milieueffecten het voorwerp uitmaken van een milieueffectbeoordeling.
- 67 Gelet op de voorgaande overwegingen, moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 2, onder a), artikel 3, lid 1, en artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat een besluit dat een OSV vaststelt, dat er alleen toe strekt een geografische zone af te bakenen waarbinnen een stedenbouwkundig project tot herwaardering en ontwikkeling van de stedelijke functies zal kunnen worden gerealiseerd waarvoor de oprichting, de wijziging, de uitbreiding, de vernietiging of het overstek van de wegen en van openbare ruimten noodzakelijk zijn, en voor verwezenlijking waarvan mag worden afgeweken van bepaalde stedenbouwkundige voorschriften, vanwege deze mogelijkheid tot afwijking valt onder het begrip „plannen of programma’s” die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben in de zin van deze richtlijn, en een milieueffectbeoordeling vereist.

### **Kosten**

- 68 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 2, onder a), artikel 3, lid 1, en artikel 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 in die zin worden uitgelegd dat een besluit dat een omtrek voor stedelijke verkaveling vaststelt, dat er alleen toe strekt een geografische zone af te bakenen waarbinnen een stedenbouwkundig project tot herwaardering en ontwikkeling van de stedelijke functies zal kunnen worden gerealiseerd waarvoor de oprichting, de wijziging, de uitbreiding, de vernietiging of het overstek van de wegen en van openbare ruimten noodzakelijk zijn, en voor de verwezenlijking waarvan mag worden afgeweken van bepaalde stedenbouwkundige voorschriften, vanwege deze mogelijkheid tot afwijking valt onder het begrip „plannen of programma’s” die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben in de zin van deze richtlijn, en een milieueffectbeoordeling vereist.**

ondertekeningen