

de jachthaven. Hiervoor is een vergunning op grond van artikel 6.5 Waterwet en de uitwerking ervan in de Keur ook juist bedoeld. Toch is het onbevredigend dat niet ook de individuele watervergunning in kolom 4 staat, omdat hier wel degelijk toestemming wordt gegeven voor een activiteit die zou kunnen vallen onder D 3.2.

Gelukkig kent kolom 4 van D 3.2 wel een vangnet en dat is het ruimtelijke ordeningsbesluit: bestemmingsplan, wijziging of uitwerking daarvan, dan wel een projectafwijkingbesluit (via de begripsbepaling in Onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r.). Bij 'revitalisering' van een jachthaven zal ook snel zo'n toestemming op grond van de Wet ruimtelijke ordening nodig zijn en zal bij dat besluit een m.e.r.-beoordeling moeten plaatsvinden. Op 15 oktober 2014 deed de Afdeling een uitspraak over de vaststelling van het bestemmingsplan ter plaatse, nr.

201402213/1/R6. De m.e.r.-beroepsgrond had in die procedure moeten worden ingebracht en dat is ook gebeurd (r.o. 10 e.v.).

Als een ruimtelijke ordeningsbesluit niet nodig is of pas na verlening van de Waterwettoestemming wordt genomen en er wel effecten zijn door (gewijzigd) gebruik van een waterstaatswerk, meen ik dat de uitkomst van de uitspraak van 30 november jongstleden minder bevredigend is en vraag ik me af of dit zich goed verhoudt met de bedoelingen van de Europese wetgever. Het gaat in het geval van de M.e.r.-richtlijn uiteindelijk om nadelige milieugevolgen van een project en niet zozeer met welk (deel)besluit een dergelijk project wordt vergund.

Onder de Omgevingswet wordt het gesloten stelsel deels verlaten, namelijk voor plan-m.e.r. Dit betekent grofweg dat kolom 3 met een 'opzomming' van plannen zal vervallen. Het gesloten stelsel zal echter blijven bestaan voor project-m.e.r. Op grond van artikel 16.43 Omgevingswet zullen project-m.e.r.(beoordelingsplichtige) projecten en besluiten bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Dit geschiedt in bijlage V van het Omgevingsbesluit zoals dat thans in de 'voorhang' is (bijlage bij TK 2015-2016, 33118, nr. C).

S.M. van Velsen

Milieueffectrapportage / Europa

11

Hof van Justitie EU
24 november 2016, C-645/15,
ECLI:EU:C:2016:898 (Prejudiciële beslissing)
(mr. Bonichot, mr. Arabadjiev, mr. Fernlund)
Noot A. Wagenmakers

**Prejudiciële vraag. Autoweg. Aanleggen.
Wegverbetering. Aanleg nieuwe weg.**

[M.e.r.-Richtlijn bijlage I, punt 7, onder b en onder c]

Het hoofdgeding ziet op het verzoek van de Beierse Natuurbond e.a. om het besluit van 28 juni 2013 van de Freistaat Bayern te vernietigen omdat geen m.e.r. doorlopen is ten behoeve van dat besluit. Het besluit houdt de goedkeuring in van de verbetering van twee delen van een bestaande regionale weg, met in beide richtingen twee rijstroken, in het gebied van de Stadt Neurenberg. Het eerste gedeelte van de verbetering betreft het toevoegen van een derde rijstroom aan één kant over een lengte van 1,8 km en het plaatsen van geluidschermen over een lengte van 1,3 km. Het tweede gedeelte van de verbetering betreft het aanleggen van een tunnel van 1,8 km lang, het veranderen van gelijkvloerse kruisingen in ongelijkvloerse kruisingen en de aanleg van een nieuwe uitvalsweg uit het centrum van Neurenberg. De totale weglengte van het tweede gedeelte is 2,6 km. Beide weggedeelten bevinden zich in stedelijk gebied. Het Beierse gerechtshof stelt zes prejudiciële vragen over de toepassing van punt 7, onder b en onder c, van bijlage I bij de M.e.r.-richtlijn (richtlijn 2011/92).

Als antwoord daarop overweegt het Hof dat in de M.e.r.-richtlijn expliciet een onderscheid is gemaakt tussen direct m.e.r.-plichtige projecten en m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten. Uit punt 7, onder c, van bijlage I bij de M.e.r.-richtlijn volgt duidelijk dat de project-m.e.r.-plicht alleen betrekking heeft op projecten met een lengte van minstens 10 km. Verbreding of aanpassing van wegen met een lengte korter dan 10 km vallen dus niet onder die categorie, ook al gaat het om een bestaande weg met vier of meer rijstroken. Dergelijke projecten zijn m.e.r.-beoordelingsplichtig.

Het Hof overweegt verder wat de strekking is van het begrip 'autoweg' in punt 7, onder b, van bijlage I bij de M.e.r.-richtlijn. Met de verwijzing naar de Europese overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen van 15 november 1975 (hierna: AGR) wordt naar het oordeel van het Hof bedoeld de wegen die voldoen aan de technische kenmerken van een autoweg uit de AGR. Dat de werkingssfeer van de AGR zich beperkt tot wegen die onderdeel uitmaken van het internationale hoofdverkeerswegennet, niet zijnde wegen binnen een stedelijk gebied, is dus voor de uitleg van de M.e.r.-richtlijn niet relevant. Onder een autoweg wordt verstaan een weg die voor motorvoertuigen is bestemd, die alleen toegankelijk is via knooppunten of door verkeerslichten geregelde kruispunten en waarop het verboden is te stoppen of te parkeren. Het Hof gaat verder in op de strekking van het begrip 'aanleg'. Het Hof overweegt dat de verwijzende rechter beklemtoon dat een ruime uitleg van de richtlijn ertoe kan leiden dat een project voor de verbetering van een bestaande weg gezien de omvang en modaliteiten, soms gezien kan worden als de aanleg van een nieuwe weg.

Onder verwijzing naar zijn arrest van 17 maart 2011 inzake Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a., C-275/09, EU:C:2011:154, punt 26 overweegt het Hof dat 'aanleggen' moet worden gezien als een verwijzing naar de bouw van voorheen niet-bestaande bouwwerken of naar de wijziging, in materiële zin, van reeds bestaande bouwwerken. Een verbetering van een bestaande weg door bouwkundige maatregelen van een zekere omvang vallen daar ook onder. Het graven van een tunnel valt onder 'aanleggen'. De aanleg van wegen en autowegen is, ongeacht de lengte en/of het bestaande tracé gehandhaafd blijft, direct project-m.e.r.-plichtig ingevolge punt 7, onder b, van bijlage I van de M.e.r.-richtlijn. Het is aan de betrokken rechter om te beoordelen of een wegverbetering, gezien de omvang en modaliteiten ervan, gelijkgesteld moet worden met 'aanleggen'. Daarbij moet rekening gehouden worden met alle kenmerken van het project.

*Bund Naturschutz in Bayern eV,
Harald Wilde
tegen
Freistaat Bayern,
in tegenwoordigheid van:
Stadt Nürnberg,
[...]*

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van 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).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding van Bund Naturschutz in Bayern eV en Harald Wilde tegen Freistaat Bayern (deelstaat Beieren, Duitsland) over de rechtmatigheid van het besluit van laatstgenoemde tot goedkeuring van de aanpassing van bepaalde gedeelten van een weg in het gebied van de Stadt Nürnberg (stad Neurenberg, Duitsland), zonder een milieueffectbeoordeling voor deze wegverbetering te hebben verricht.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2011/92

3 Volgens overweging 1 ervan wordt met richtlijn 2011/92 beoogd richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40), die herhaaldelijk en ingrijpend is gewijzigd, te codificeren.

4 Richtlijn 2011/92 bevat verder onder meer de volgende overwegingen:

„[...]

(8) Projecten van bepaalde categorieën hebben aanzienlijke gevolgen voor het milieu en die projecten moeten in beginsel aan een systematische milieueffectbeoordeling worden onderworpen.

(9) Projecten van andere categorieën hebben niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen aanzienlijke gevolgen voor het milieu en die projecten moeten aan een beoordeling worden onderworpen wanneer de lidstaten menen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

[...]

5 Artikel 4, leden 1 en 2, van deze richtlijn bepaalt:

„1. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 4, worden de in bijlage I genoemde projecten onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

2. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 4, 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, zulks:

- a) door middel van een onderzoek per geval, of
- b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria.

De lidstaten kunnen besluiten om beide onder a) en b) genoemde procedures toe te passen.”

6 Bijlage I, punt 7, bij die richtlijn noemt als in artikel 4, lid 1, bedoeld project onder meer:

„[...]”

b) Aanleg van autosnelwegen en autowegen [In deze richtlijn wordt onder ‚autoweg’ verstaan een weg die beantwoordt aan de definitie van de Europese Overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen van 15 november 1975.];

c) Aanleg van nieuwe wegen met vier of meer rijstroken, of verlegging en/of verbreding van bestaande wegen met twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken, wanneer de nieuwe weg, het verlegde en/of verbrede weggedeelte een ononderbroken lengte van 10 km of meer heeft.”

7 Bijlage I, punt 24, bij richtlijn 2011/92 noemt tevens als in artikel 4, lid 1, van die richtlijn bedoelde projecten:

„Wijziging of uitbreiding van in deze bijlage opgenomen projecten, wanneer die wijziging of uitbreiding voldoet aan de in deze bijlage genoemde drempelwaarden, voor zover deze bestaan.”

8 Punt 10 van bijlage II bij die richtlijn, met als opschrift „Infrastructuurprojecten”, noemt als in artikel 4, lid 2, ervan bedoelde projecten met name:

„[...]”

e) Aanleg van wegen [...];

[...]”

9 Bijlage II, punt 13, bij richtlijn 2011/92 noemt tevens als in artikel 4, lid 2, van deze richtlijn bedoelde projecten:

„a) Wijziging of uitbreiding van projecten opgesomd in bijlage I of in deze bijlage waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, die zijn of worden

uitgevoerd en die aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben (niet in bijlage I opgenomen wijziging of uitbreiding);

b) Projecten van bijlage I die uitsluitend of hoofdzakelijk dienen voor het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten en die niet langer dan twee jaar worden gebruikt.”

AGR

10 De Europese Overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen (AGR), ondertekend te Genève op 15 november 1975, bevat bijlage II met het opschrift „Voorwaarden waaraan de internationale hoofdverkeerswegen moeten voldoen”, waarvan punt I.1 luidt:

„De basiseigenschappen voor de aanleg of de verbetering van internationale hoofdverkeerswegen, hierna te noemen ‚internationale wegen’, worden behandeld in de volgende voorschriften die zijn gebaseerd op de moderne civieltechnische opvattingen. De normen zijn niet van toepassing op bebouwde kommen. Indien deze een belemmering of een gevaar vormen, dienen de wegen om de bebouwde kommen te worden geleid.”

Deze bijlage bevat in punt II.3 van titel II („Categorieën internationale wegen”) de volgende definitie:

„Autowegen

Wegen, bestemd voor autoverkeer, alleen toegankelijk via knooppunten of door verkeerslichten geregelde kruispunten en waarop het in het bijzonder is verboden te stoppen en te parkeren.”

Duits recht

11 In het Bayerische Straßen- und Wegegesetz (Beierse straten- en wegenwet), in de versie die is bekendgemaakt op 5 oktober 1981, zoals gewijzigd bij wet van 22 mei 2015, is in § 37, met het opschrift „Milieueffectbeoordeling”, bepaald:

„Bij provinciale en regionale wegen, gemeentelijke verbindingswegen en plaatselijke wegen dient een milieueffectbeoordeling te worden verricht wanneer

1. wegen met vier of meer rijstroken worden aangelegd of bestaande wegen worden verbreed tot vier of meer rijstroken of worden verlegd voor zover het nieuw aangelegde, verbrede of verlegde stuk weg

a) een ononderbroken lengte van minstens 10 km heeft of

b) een ononderbroken lengte van minstens 5 km heeft en voor meer dan 5 % van de lengte loopt door biotoop [...] met een oppervlakte van meer

dan 1 hectare, door overeenkomstig 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 1992, L 206, blz. 7)] of richtlijn [79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1)] aangewezen beschermingszones, nationale parken [...] of natuurbeschermingsgebieden [...] of

2. wegen met een, twee of drie rijstroken worden aangelegd voor zover het nieuw aangelegde stuk weg een ononderbroken lengte van ten minste 10 km heeft en over een lengte van meer dan 5 % loopt door gebieden of biotopen in de zin van het hierboven bepaalde in punt 1, onder b), of

3. buiten het bepaalde in punt 1 vallende wegen worden verbouwd door aanbouw van ten minste een andere rijstrook over een ononderbroken lengte van ten minste 10 km, en het te veranderen stuk weg over een lengte van meer dan 5 % loopt door biotopen of gebieden in de zin van het bepaalde in punt 1, onder b).”

Hoofddeding en prejudiciële vragen

12 Bij besluit van 28 juni 2013 hebben de bevoegde autoriteiten van de Freistaat Bayern (deelstaat Beieren) de plannen goedgekeurd voor de verbetering van bepaalde gedeelten van regionale weg nr. 4 in het gebied van de Stadt Nürnberg (stad Neurenberg).

13 Het betrokken project voor de wegverbetering betreft twee gedeelten van deze weg, die in beide richtingen twee rijstroken heeft. In het eerste gedeelte, van 1,8 km lang, zijn aan één kant de toevoeging van een derde rijstrook en het plaatsen van geluidschermen over een lengte van ongeveer 1,3 km gepland. In het tweede gedeelte, van 2,6 km lang, is gepland een verkeerstunnel van 1,8 km lang te bouwen, de bestaande „gelijkvloerse kruisingen” om te bouwen tot „ongelijkvloerse kruisingen” en een nieuwe uitvalsweg vanuit het centrum van de stad Neurenberg aan te leggen. Beide betrokken gedeelten bevinden zich in stedelijk gebied.

14 De twee verzoekers in het hoofddeding hebben elk bij het Bayerische Verwaltungsgericht Ansbach (Beierse bestuursrechter Ansbach, Duitsland) beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen dat besluit van 28 juni 2013, met name op grond dat daaraan geen milieueffectbeoordeling was voorafgegaan.

15 Deze beroepen zijn verworpen bij uitspraken van 14 juli 2014. Bij beschikkingen van 23 juni 2015 heeft de verwijzende rechter, het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter Beieren, Duitsland), verzoekers toegestaan op te komen tegen die uitspraken.

16 In het kader van het onderzoek van dat hoger beroep vraagt de verwijzende rechter zich af of er voor het betrokken project een verplichting bestaat om een milieueffectbeoordeling te verrichten op grond van bijlage I, punt 7, onder b) en c), bij richtlijn 2011/92. Hij twijfelt met name over de toepassing van deze bepalingen op een wegverbetering over een lengte van minder dan 10 km en vraagt zich af of het gaat om „aanleg” in de zin van deze bepalingen.

17 Daarop heeft het Bayerische Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet punt 7, onder c, van bijlage I bij richtlijn [2011/92] aldus worden uitgelegd dat daaronder ook de verbreding valt van bestaande wegen die vier of meer rijstroken hebben?

2) Bij een bevestigend antwoord op de eerste vraag:

Is punt 7, onder c, van bijlage I bij richtlijn 2011/92 een specifiekere en dus bij voorrang op punt 7, onder b, van die bijlage toe te passen voorschrift?

3) Bij een ontkennend antwoord op de eerste of de tweede vraag:

Veronderstelt het begrip ‚autowegen’ in punt 7, onder b, van bijlage I bij richtlijn 2011/92 dat het bij het betrokken stuk weg gaat om een hoofdverkeersweg van het internationale wegennet in de zin van de [AGR]?

4) Bij een ontkennend antwoord op de eerste, de tweede of de derde vraag:

Moet het begrip ‚aanleg’ in punt 7, onder b, van bijlage I bij richtlijn 2011/92 worden toegepast op een wegverbreding waarbij het bestaande wegtracé geen wezenlijke verandering ondergaat?

5) Bij een bevestigend antwoord op de vierde vraag:
Veronderstelt het begrip ‚aanleg’ in punt 7, onder b, van bijlage I bij richtlijn 2011/92 een minimumlengte van het betrokken stuk weg? Zo ja, moet worden uitgegaan van een ononderbroken stuk weg? Zo ja, bedraagt de minimumlengte meer dan 2,6 km ononderbroken respectievelijk – als de

lengte van meerdere niet doorlopende stukken weg moet worden samengeteld – meer dan 4,4 km in totaal?

6) Bij een ontkenkend antwoord op de vijfde vraag:

Is punt 7, onder b, tweede geval (aanleg van auto-wegen), van bijlage I bij richtlijn 2011/92 toepasselijk op een maatregel van wegverbreding binnen een bebouwd gebied in de zin van de [AGR]?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

18 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of bijlage I, punt 7, onder c), bij richtlijn 2011/92 in die zin moet worden uitgelegd dat deze bepaling ziet op een wegverbeteringsproject dat, hoewel het, zoals in het hoofdgeding, betrekking heeft op een weggedeelte met een lengte van minder dan 10 km, bestaat in een verbreding of aanpassing van een bestaande weg met vier of meer rijstroken.

19 In dit verband moet worden opgemerkt dat volgens de overwegingen 8 en 9 van richtlijn 2011/92 de wetgever van de Europese Unie onderscheid heeft willen maken tussen, enerzijds, projecten van bepaalde categorieën die aanzienlijke gevolgen voor het milieu hebben en in beginsel aan een systematische milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen en, anderzijds, projecten van andere categorieën die niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen dergelijke gevolgen hebben en die aan een beoordeling moeten worden onderworpen wanneer de lidstaten menen dat zij dergelijke aanzienlijke gevolgen kunnen hebben.

20 Bijgevolg maakt artikel 4 van richtlijn 2011/92 onderscheid tussen, enerzijds, volgens lid 1 ervan, de in bijlage I bij deze richtlijn genoemde projecten, die de lidstaten aan een milieueffectbeoordeling moeten onderwerpen en, anderzijds, volgens lid 2 ervan, de in bijlage II bij die richtlijn genoemde projecten, waarvoor de lidstaten bepalen of deze aan een dergelijke beoordeling moeten worden onderworpen.

21 Bijlage I bij richtlijn 2011/92 vermeldt in punt 7, onder b), de aanleg van autosnelwegen en auto-wegen, en in punt 7, onder c), de aanleg van nieuwe wegen met vier of meer rijstroken, of verlegging of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier

of meer rijstroken, indien de nieuwe weg, of het verlegde of verbrede weggedeelte een ononderbroken lengte van 10 km of meer heeft.

22 Uit het bepaalde in bijlage I, punt 7, onder c), bij richtlijn 2011/92 volgt duidelijk dat de Uniewetgever de verplichting voor de lidstaten om bepaalde wegenbouwprojecten aan een systematische milieueffectbeoordeling te onderwerpen, heeft willen voorbehouden aan enkel de projecten die een aanzienlijke lengte hebben, te weten minstens 10 km.

23 Hoewel richtlijn 2011/92, net als richtlijn 85/337, een ruime werkingssfeer en een zeer breed doel heeft (zie in die zin, met name, arresten van 28 februari 2008, Abraham e.a., C 2/07, EU:C:2008:133, punt 32, en 25 juli 2008, Ecologistas en Acción CODA, C 142/07, EU:C:2008:445, punt 28), mag een teleologische uitlegging van die richtlijn niet fundamenteel afwijken van de duidelijk tot uitdrukking gebrachte wil van de Uniewetgever (zie in die zin arrest van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a., C 275/09, EU:C:2011:154, punt 29).

24 Bijgevolg behoort een wegverbeteringsproject dat, zoals in het hoofdgeding, betrekking heeft op een weggedeelte met een lengte van minder dan 10 km, louter wegens de aard ervan, niet tot die welke zijn bedoeld in bijlage I, punt 7, onder c), bij richtlijn 2011/92, ook al bestaat dit project in een verbreding of aanpassing van een bestaande weg met vier of meer rijstroken.

25 Deze overweging doet er evenwel niet aan af dat in het hoofdgeding, in voorkomend geval, artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/92 en bijlage II daarbij worden toegepast.

26 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat bijlage I, punt 7, onder c), bij richtlijn 2011/92 niet in die zin kan worden uitgelegd dat deze bepaling ziet op een wegverbeteringsproject dat, hoewel het, zoals in het hoofdgeding, betrekking heeft op een weggedeelte met een lengte van minder dan 10 km, bestaat in een verbreding of aanpassing van een bestaande weg met vier of meer rijstroken.

Tweede vraag

27 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, hoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Derde en zesde vraag

28 Met zijn derde en zijn zesde vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen wat de strekking is van het begrip „autowegen” waarvan de aanleg volgens bijlage I, punt 7, onder b), bij richtlijn 2011/92 moet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling.

29 Punt 7, onder b), van bijlage I bij richtlijn 2011/92 omschrijft „autowegen” middels een verwijzing naar de definitie van autowegen in de AGR, zoals in herinnering is gebracht in punt 10 van dit arrest.

30 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat punt 7, onder b), van bijlage I bij richtlijn 2011/92, alsmede die verwijzing naar de AGR, in richtlijn 85/337 op dezelfde wijze was geformuleerd. Voor de toepassing daarvan heeft het Hof reeds geoordeeld dat, aangezien niet alle lidstaten partij zijn bij die overeenkomst, deze verwijzing betrekking heeft op de AGR in de versie die bij de vaststelling van richtlijn 85/337 van kracht was, namelijk die van 15 november 1975 (zie in die zin arrest van 25 juli 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C 142/07, EU:C:2008:445, punt 30).

31 Daar bij richtlijn 2011/92 louter tot codificatie van richtlijn 85/337 is overgegaan, daar niet alle lidstaten partij zijn bij de AGR en daar niets de opvatting toelaat dat de Uniewetgever, op het tijdstip van de vaststelling van richtlijn 2011/92, met zijn verwijzing naar die overeenkomst niet heeft bedoeld te verwijzen naar de oorspronkelijke versie, maar naar gewijzigde of herziene versies ervan, dient nog steeds te worden verwezen naar die overeenkomst zoals deze van kracht was op de datum van ondertekening ervan, te weten 15 november 1975.

32 In de tweede plaats dient in herinnering te worden gebracht dat volgens de verwijzing die in bijlage I, punt 7, onder b), bij richtlijn 2011/92 wordt gemaakt naar de AGR, onder „autoweg” wordt verstaan een weg die beantwoordt aan de in die overeenkomst gegeven definitie. Uit de bewoordingen zelf van deze bepaling volgt dus dat deze richtlijn, door naar een dergelijke definitie te verwijzen en niet naar wegen die binnen de werkingssfeer van de AGR vallen, wegen bedoelt met de technische kenmerken die in deze definitie zijn vervat, en niet wegen die onder toepassing van deze definitie zijn ingedeeld als „internationale hoofdverkeerswegen” in de zin van de AGR. De aanleg van een weg met de technische kenmer-

ken van een autoweg, zoals deze voortvloeien uit de definitie in de AGR, valt bijgevolg binnen de werkingssfeer van bijlage I, punt 7, onder b), bij deze richtlijn, ook al behoort deze weg niet tot het netwerk van internationale hoofdverkeerswegen. 33 Gelet op de verplichtingen die richtlijn 2011/92 oplegt, heeft de omstandigheid dat volgens bijlage II, punt I.1, bij de AGR, de bepalingen van deze bijlage „niet van toepassing [zijn] op bebouwde kommen”, waar de wegen omheen dienen te worden geleid „[i]ndien deze een belemmering of een gevaar vormen”, geen invloed. Een dergelijke beperking van de werkingssfeer van de AGR doet op zich niet af aan de toepasbaarheid, uit hoofde van richtlijn 2011/92, van de technische kenmerken die eigen zijn aan autowegen, zoals gedefinieerd in die overeenkomst.

34 In de derde plaats is een autoweg volgens deze definitie een voor motorvoertuigen bestemde weg die alleen toegankelijk is via knooppunten of door verkeerslichten geregelde kruispunten en waarop het verboden is te stoppen of te parkeren. Uit die definitie volgt niet dat wegen in stedelijke gebieden a priori uitgesloten zijn. Integendeel, aangezien wegen in de bebouwde kom niet uitdrukkelijk zijn uitgesloten, omvat het begrip „autowegen” de stadswegen die de in bijlage II bij de AGR vermelde kenmerken hebben (arrest van 25 juli 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C 142/07, EU:C:2008:445, punt 31).

35 Uit het voorgaande volgt dat op de derde en de zesde vraag moet worden geantwoord dat bijlage I, punt 7, onder b), bij richtlijn 2011/92 in die zin moet worden uitgelegd dat „autowegen” in de zin van deze bepaling wegen zijn met de technische kenmerken die zijn vervat in de definitie in bijlage II, punt II.3, bij de AGR, ook al behoren deze wegen niet tot het netwerk van internationale hoofdverkeerswegen in de zin van deze overeenkomst of liggen zij in een stedelijk gebied.

Vierde en vijfde vraag

36 Met zijn vierde en zijn vijfde vraag, die samen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen wat de strekking is van het begrip „aanleg” in de zin van bijlage I, punt 7, onder b), bij richtlijn 2011/92.

37 Zoals de verwijzende rechter heeft bevestigd, heeft het Hof met betrekking tot het bepaalde in bijlage I, punt 7, onder b) en c), bij richtlijn 85/337, dat identiek is overgenomen in bijlage I, punt 7, onder b) en c), bij richtlijn 2011/92, een

ruime uitlegging gegeven door te oordelen dat een project voor de verbetering van een bestaande weg dat, gelet op de omvang en de modaliteiten ervan, gelijkstaat aan de aanleg van een nieuwe weg, kan worden geacht betrekking te hebben op „aanleg” in de zin van deze bepaling (zie in die zin arresten van 25 juli 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C 142/07, EU:C:2008:445, punt 36, en 17 maart 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a.*, C 275/09, EU:C:2011:154, punt 27).

38 Uitgaande van deze analyse, vraagt de verwijzende rechter zich af of een project dat, zoals in het hoofdgeding, ertoe strekt een weg aanzienlijk te verbeteren, maar over een lengte van minder dan 10 km en zonder beduidende wijziging van het tracé, kan worden geacht betrekking te hebben op „aanleg” in de zin van bijlage I, punt 7, onder b), bij richtlijn 2011/92.

39 Vastgesteld zij dat het in bijlage I, punt 7, onder a), bij richtlijn 2011/92 gebruikte begrip „aanleg” ondubbelzinnig is en moet worden begrepen in zijn gebruikelijke zin, dat wil zeggen als verwijzend naar de bouw van voorheen niet bestaande bouwwerken of naar de wijziging, in materiële zin, van reeds bestaande bouwwerken (zie in die zin arrest van 17 maart 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a.*, C 275/09, EU:C:2011:154, punt 26).

40 Het lijkt niet betwistbaar dat een project waarin is voorzien in een verbetering van bestaande wegen door bouwkundige maatregelen van zekere omvang, onder een dergelijke wijziging valt, met name het graven van een tunnel, ook al worden zij verwezenlijkt op een bestaand tracé van de weg en over een lengte van minder dan 10 km.

41 In dit verband moet worden vastgesteld dat, anders dan het bepaalde in bijlage I, punt 7, onder a) en c), bij richtlijn 2011/92, het bepaalde in dat punt 7, onder b), geen enkele verwijzing bevat naar een minimumlengte van de wegen waarop die bepaling betrekking heeft. Voorts blijkt uit de bewoordingen van laatstgenoemde bepaling dat de Uniewetgever de aanleg van autosnelwegen en autowegen heeft ingedeeld in de categorie van projecten waarvoor systematisch een milieueffectbeoordeling moet worden verricht, zonder te vereisen dat een dergelijke aanleg betrekking heeft op een bepaalde minimumlengte.

42 Overigens kan niet worden uitgesloten dat een wegverbetering, zelfs over een beperkte lengte, louter wegens de aard ervan, van zodanige om-

vang is dat zij aanzienlijke milieueffecten heeft. Bijgevolg impliceert het begrip „aanleg” in de zin van bijlage I, punt 7, onder b), bij richtlijn 2011/92 niet dat het betrokken weggedeelte een bepaalde lengte moet hebben. Het staat aan de nationale rechter om, onder de in punt 37 van dit arrest in herinnering gebrachte voorwaarden, per geval te beoordelen of de betrokken wegverbetering, wegens alle kenmerken ervan – en niet alleen de lengte ervan – een zodanige omvang heeft dat deze moet worden aangemerkt als „aanleg” in de zin van deze richtlijn.

43 Bijgevolg dient op de vierde en de vijfde vraag te worden geantwoord dat het begrip „aanleg” in de zin van bijlage I, punt 7, onder b), bij richtlijn 2011/92 aldus moet worden uitgelegd dat het ziet op het bouwen van voorheen niet bestaande bouwwerken of op de wijziging, in materiële zin, van reeds bestaande bouwwerken. Om te beoordelen of een dergelijke wijziging, gelet op de omvang en de modaliteiten ervan, als gelijkwaardig aan een dergelijke aanleg kan worden beschouwd, dient de verwijzende rechter rekening te houden met alle kenmerken van het betrokken bouwwerk en niet alleen met de lengte ervan of met het feit dat het oorspronkelijke tracé gehandhaafd blijft.

Kosten

44 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 (Zesde kamer) verklaart voor recht:

1) Bijlage I, punt 7, onder c), 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, kan niet in die zin worden uitgelegd dat deze bepaling ziet op een wegverbeteringsproject dat, hoewel het, zoals in het hoofdgeding, betrekking heeft op een weggedeelte met een lengte van minder dan 10 km, bestaat in een verbreding of aanpassing van een bestaande weg met vier of meer rijstroken.

2) Bijlage I, punt 7, onder b), bij richtlijn 2011/92 moet in die zin worden uitgelegd dat „autowegen” in de zin van deze bepaling wegen zijn met de technische kenmerken die zijn vervat in de defini-

tie in bijlage II, punt II.3, bij de Europese Overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen (AGR), ondertekend te Genève op 15 november 1975, ook al behoren deze wegen niet tot het netwerk van internationale hoofdverkeerswegen in de zin van deze overeenkomst of liggen zij in een stedelijk gebied.

3) Het begrip „aanleg” in de zin van bijlage I, punt 7, onder b), bij richtlijn 2011/92 moet aldus worden uitgelegd dat het ziet op het bouwen van voorheen niet bestaande bouwwerken of op de wijziging, in materiële zin, van reeds bestaande bouwwerken. Om te beoordelen of een dergelijke wijziging, gelet op de omvang en de modaliteiten ervan, als gelijkwaardig aan een dergelijke aanleg kan worden beschouwd, dient de verwijzende rechter rekening te houden met alle kenmerken van het betrokken bouwwerk en niet alleen met de lengte ervan of met het feit dat het oorspronkelijke tracé gehandhaafd blijft.

NOOT

In deze zaak vraagt het Beierse gerechtshof om een nadere invulling van de begrippen ‘autoweg’ en ‘aanleggen’ naar aanleiding van een wegverbetering van een bestaande weg van vier rijstroken over een lengte van minder dan 10 km in een stedelijk bebouwd gebied. In punt 7, onder b, van Bijlage I bij de M.e.r.-richtlijn is het aanleggen van een autoweg of autosnelweg aangewezen als een project-m.e.r.-plichtige activiteit. In punt 7, onder c, wordt vervolgens als project-m.e.r.-plichtig aangewezen de aanleg van nieuwe wegen met vier of meer rijstroken, of verlegging en/of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken, indien de nieuwe weg, of het verlegde en/of verbrede weggedeelte een ononderbroken lengte van 10 km of meer heeft. In Nederland zijn deze categorieën letterlijk opgenomen in categorie C1.2 en C1.3 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Ik ga hierna eerst in op het begrip ‘autoweg’ en daarna op het begrip ‘aanleggen’.

De M.e.r.-richtlijn verwijst voor het begrip ‘autoweg’, zoals opgenomen in punt 7, onder b, van Bijlage I bij die richtlijn, blijkens de voetnoot bij die categorie naar de definitie van een weg in de Europese overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen van 15 november 1975

(hierna: AGR). Onder een autoweg wordt daarin verstaan een weg die voor motorvoertuigen bestemd is, die alleen toegankelijk is via knooppunten of door verkeerslichten geregelde kruispunten en waarop het verboden is te stoppen of te parkeren. Het Hof maakt in deze uitspraak duidelijk dat het hier alleen om die technische omschrijving gaat. De beperkingen in de werkingssfeer van de AGR, namelijk dat het om een weg moet gaan die onderdeel uitmaakt van het internationale hoofdwegennet en die niet in een stedelijk bebouwd gebied is gelegen, zijn voor de definitie van autoweg in de M.e.r.-richtlijn daarom niet relevant. In Nederland is de definitie van een autoweg opgenomen in onderdeel A, eerste lid, onder a, en onder b, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Hetgeen onder a is opgenomen komt letterlijk overeen met de definitie van autoweg uit de AGR en hetgeen onder b is opgenomen betreft autowegen die voorzien zijn van het bord autoweg. Tot zover is er niets aan de hand.

Eerder in JM verscheen de uitspraak over een busbaan («JM» 2015/141, m.nt. Hoevenaars). Appellanten voerden aan dat een busbaan onder het begrip autoweg zou vallen. Volgens de Afdeling was dit niet het geval, omdat op de busbaan gestopt mag worden en deze niet bestemd is voor autoverkeer. Evenmin was dan sprake van de m.e.r.-beoordelingsplichtige equivalent in categorie D1.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Ook daar moet het immers gaan om een auto(snel)weg. Hoevenaars merkt terecht op dat in Nederland in dit verband sprake is van onderimplementatie. In de D-lijst bij het Besluit m.e.r. is namelijk niet de ‘aanleg van wegen, [...]’ uit punt 10, onder e, alsmede ‘de wijziging of uitbreiding van dergelijke projecten’ genoemd in punt 13, onder a, van Bijlage II bij de M.e.r.-richtlijn omgezet. De Europese m.e.r.-beoordelingsplicht ziet op de aanleg van wegen in zijn algemeenheid en niet specifiek op de aanleg van auto(snel)wegen. Een rechtstreeks beroep op de Bijlage II-projecten van de M.e.r.-richtlijn had appellanten waarschijnlijk een gegronde beroepsgrond opgeleverd.

Het Hof heeft al eerder uitgemaakt dat het begrip ‘aanleggen’ ruim moet worden uitgelegd (HvJ EG 25 juli 2008, C 142/07 (Ecologistas en Acción - CODA)). Werkzaamheden ter verbetering van een bestaande autoweg, kunnen, gelet op de omvang en modaliteiten ervan, worden gelijkge-

steld met de aanleg van een nieuwe autoweg. Wegverbeteringen, zoals bijvoorbeeld in dit geval de aanleg van een tunnel in een bestaand tracé, kunnen om die reden gezien worden als de aanleg van een nieuwe weg en zijn daarmee direct project-m.e.r.-plichtig op grond van de M.e.r.-richtlijn, aldus het Hof. Het is aan het oordeel van de nationale rechter om dat te bepalen aan de hand van de kenmerken van het project.

In de Nederlandse situatie wordt in de Nota van toelichting bij categorie C1.1 tot en met C1.5 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. (oud) uiteengezet dat grootschalige ingrepen zoals de aanleg van bruggen, tunnels of viaducten, waarbij de wegcapaciteit aanmerkelijk wordt vergroot, eveneens vallen onder de m.e.r.-plicht. Door een ruime uitleg van het begrip 'aanleggen' onderscheidt categorie C1.2 zich van de wijziging of uitbreiding van een auto(snel)weg (categorie D1.1). Het onderscheid tussen categorie C1.2 en D1.1 is echter niet op voorhand duidelijk.

Ik betwijfel of men zich in de praktijk er van bewust is dat in het woord 'aanleg' al de bouw van een tunnel inbegrepen kan zijn (categorie C1.2), en de aanleg van de tunnel niet altijd beschouwd wordt als de wijziging of uitbreiding van de auto(snel)weg (categorie D1.1). Daarbij is dan ook niet relevant of de weglengte meer of minder dan 10 km is, of het aantal rijstroken minder is dan vier (categorie C1.3). Als door de nationale rechter nog bepaald moet worden aan de hand van de kenmerken van het project of het in een specifiek geval gaat om het aanleggen van een weg, dan speelt mijns inziens niet alleen de wegcapaciteit daarin een rol, maar ook bijvoorbeeld een betere doorstroming van de weg. Het verdient aanbeveling als in de Nota van toelichting naar aanleiding van deze uitspraak een verdere verduidelijking van het begrip 'aanleggen' plaatsvindt en een toelichting op de verhouding tussen categorie C1.2 en D1.1. Voorlopig is het goed opletten bij wijzigingen van een auto(snel)weg!

A. Wagenmakers

12

Hof van Justitie EU

27 oktober 2016, C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816
(mr. Ilešić, mr. Prechal, mr. Rosas, mr. Toader,
mr. Jarašiūnas)

Noot G.A.J.M. Hoevenaars

**Milieueffectrapportage. Passende beoordeling.
Procesregels.**

[Verdrag van Aarhus; Protocol van Kiev; Smb
Richtlijn art. art. 2 onder a, art. 3 lid 2 onder a]

Op 21 februari 2013 heeft de Waalse regering een 'referentiekader' vastgesteld met aanbevelingen voor de bouw van windmolens in het Waals Gewest. Daarbij heeft de regering een kaart gevoegd die het planologisch kader biedt voor de uitvoering van het windmolenprogramma in het Waals Gewest voor 2020. Voor deze referentiekaart is een milieueffectrapport opgesteld. Het referentiekader en de referentiekaart zijn niet definitief vastgesteld. Op 13 februari 2014 heeft de Waalse regering voor windmolens sectorale voorwaarden vastgesteld voor onder meer veiligheid, geluid, controle en herstel van de locatie in de oorspronkelijke toestand.

D'Oultremont e.a. hebben een verzoek tot nietigverklaring van dat besluit ingediend, omdat zij menen dat in strijd met de Smb-richtlijn geen milieueffectrapport is opgesteld. Het Waals Gewest meent dat het besluit niet valt onder de omschrijving van 'plannen en programma's' van de Smb-richtlijn.

Volgens de Belgische Raad van State kan de vraag of de bepalingen van het besluit 'plannen en programma's' vormen, niet met zekerheid worden beantwoord. Daarom heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en de volgende prejudiciële vraag aan het Hof gesteld:

Valt een regelgevend besluit met sectorale bepalingen voor de installatie van windmolens die het kader vormen voor de afgifte van m.e.r.-plichtige vergunningen, onder de omschrijving van 'plan of programma' in de zin van de Smb-richtlijn?

Het Hof brengt in herinnering dat milieueffectrapportage een belangrijk instrument is voor de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en goedkeuring van plannen en programma's. Volgens artikel 1 van de richtlijn worden plannen en programma's die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben aan een milieueffectrap-