

## Milieueffectrapportage

60

**Een plan of programma is alleen kaderstellend voor toekomstige vergunningen als het voldoende gedetailleerde regels vaststelt over de inhoud, voorbereiding en uitvoering van m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten**

Hof van Justitie van de Europese Unie  
22 februari 2022, C-300/20,  
ECLI:EU:C:2022:102  
(Lenaerts, Bay Larsen, Arabadjiev, Prechal, Jürimäe, Lycourgos, Regan, Rodin, Jarukaitis, Passer, Ilešič, Biltgen, Xuereb, Piçarra, Rossi)  
Noot R. Sillevius Smitt

**Milieueffectrapportage. Plan-m.e.r. Kaderstelling. SMB-richtlijn. Prejudiciële vragen. Landschapsbescherming. Natuurbescherming.**

[SMB-richtlijn art. 2 onder a, 3 lid 2 en 4]

*De ‘Landkreis Rosenheim’ heeft op 10 april 2013 het Inntal Südbesluit vastgesteld, zonder eerst een plan-MER op te stellen of een plan-m.e.r.-beoordeling uit te voeren. Bij het besluit is een gebied van ongeveer 4.021 hectare als beschermd landschap aangewezen. Het bevat doelstellingen met betrekking tot het beschermde gebied, verbodsbepalingen voor handelingen die het landschap kunnen aantasten en vergunningplichten met beoordelingsregels voor diverse activiteiten in het landschap. Bund Naturschutz, een milieuvereniging, heeft dit besluit aangevochten bij het Bayerische Verwaltungsgerichtshof. De verwijzende rechter is van oordeel dat het Inntal Südbesluit moet worden aangemerkt als een plan of programma in de zin van art. 2 onder a SMB-richtlijn, maar betwijfelt of aan de overige vereisten van een plan-m.e.r.-(beoordelings)plicht wordt voldaan. Daarom stelt de rechter prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de EU. Het Inntal Südbesluit is volgens het Hof een ‘plan of programma’ in de zin van art. 2 onder a SMB-richtlijn. Ook lijkt het besluit volgens het Hof*

*voorbereid met betrekking tot sectoren die zijn genoemd in art. 3 lid 2 onder a SMB-richtlijn.*

*Op de eerste en tweede prejudiciële vraag antwoordt het Hof als volgt. Een nationale maatregel die beoogt de natuur en het landschap te beschermen, is niet kaderstellend als het algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten vastlegt, zonder voldoende gedetailleerde regels vast te stellen over de inhoud, voorbereiding en uitvoering van de projecten genoemd in de bijlagen I en II van de SMB-richtlijn.*

*Op de derde prejudiciële vraag antwoordt het Hof dat de in art. 3 lid 4 SMB-richtlijn vastgestelde verplichting afhangt van een voorwaarde die overeenkomt met de tweede voorwaarde van art. 3 lid 2 onder a SMB-richtlijn. Als de nationale maatregel niet binnen de werkingssfeer van art. 3 lid 2 onder a SMB-richtlijn valt, valt de maatregel daarom ook niet binnen de werkingssfeer van art. 3 lid 4 SMB-richtlijn.*

*Bund Naturschutz in Bayern eV, tegen Landkreis Rosenheim, in tegenwoordigheid van: Landesanwaltschaft Bayern, Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht.*

### Arrest

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3, lid 2, onder a), en lid 4, 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).

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Bund Naturschutz in Bayern eV (hierna: “Bund Naturschutz”) en de Landkreis Rosenheim (bestuursdistrict Rosenheim, Duitsland) over de rechtmatigheid van een besluit inzake een beschermd landschap.

### Toepasselijke bepalingen

### Unierecht

3. Artikel 1 van richtlijn 2001/42, 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."

4 Artikel 2 van deze richtlijn luidt als volgt:

"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, als ook 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;

[...]"

5. Artikel 3 van voornoemde richtlijn, "Werkingsfeer", bepaalt in de leden 1 tot en met 4:

"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 de bijlagen I en II bij 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)] genoemde projecten, of

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 [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)].

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.

4. Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben."

6. Bijlage II bij richtlijn 2001/42, die de "criteria voor de vaststelling van de mogelijke aanzienlijke effecten zoals bedoeld in artikel 3, lid 5" vastlegt, noemt in punt 1 als een van die criteria "de kenmerken van plannen en programma's" en preciseert in het eerste streepje van dat punt dat daarbij in het bijzonder wordt gelet op, onder andere, "de mate waarin het plan of programma een kader vormt voor projecten en andere activiteiten met betrekking tot de ligging, aard, omvang en gebruiksvoorwaarden alsmede wat betreft de toewijzing van hulpbronnen".

7. 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), die op 17 februari 2012 in werking is getreden, is richtlijn 85/337 ingetrokken en vervangen.

8. Volgens artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2011/92 wordt in deze richtlijn onder "project" verstaan "de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken" alsmede "andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten".

9. Overeenkomstig artikel 14, tweede alinea, van richtlijn 2011/92 gelden "verwijzingen naar [richtlijn 85/337] als verwijzingen naar [richtlijn 2011/92]".

## Duits recht

### BNatSchG

10. § 20, lid 2, van het Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (wet betreffende natuurbescherming en landschapszorg) van 29 juli 2009 (BGBl. 2009 I, blz. 2542), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: "BNatSchG"), luidt:

"Bepaalde delen van natuur en landschap kunnen worden beschermd

[...]

4. overeenkomstig § 26, als beschermd landschap,

[...]"

11 § 26 BNatSchG, met als opschrift "Beschermdde landschappen", bepaalt:

"(1) Beschermdde landschappen zijn op juridisch bindende wijze aangewezen gebieden waar een bijzondere bescherming van natuur en landschap vereist is

1. met het oog op de instandhouding, de ontwikkeling of het herstel van het rendement en de werking van het ecosysteem of het regeneratievermogen en het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen, waaronder de bescherming van biotopen en habitats van bepaalde wilde dier- en plantensoorten,

2. vanwege de diversiteit, het bijzondere karakter en de schoonheid of het bijzondere historisch-culturele belang van het landschap, of

3. vanwege het bijzondere belang voor de recreatie.

(2) In beschermdde landschappen zijn, in het bijzonder gelet op § 5, lid 1, en overeenkomstig nadere voorschriften, alle handelingen verboden waardoor het karakter van dergelijke gebieden verandert of die indruisen tegen het bijzondere beschermingsdoel."

### BayNatSchG

12. § 12, lid 1, van het Bayerische Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) (wet op de natuurbescherming, de landschapszorg en de openluchtrecreatie van de deelstaat Beieren) van 23 februari 2011 (GVBl., blz. 82), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: "BayNatSchG"), luidt:

"De bescherming van natuur- en landschapsdelen overeenkomstig § 20, lid 2, punten 1, 2, 4, 6 en 7, BNatSchG geschiedt bij besluit, tenzij anders bepaald in deze wet. [...]"

13. § 51, lid 1, BayNatSchG luidt als volgt:

"Bevoegd zijn:

[...]

3. de Landkreise [(bestuursdistricten)] en steden die niet onder een Landkreis vallen, voor de vaststelling van landschapsbeschermingsbesluiten in de zin van § 26 BNatSchG

[...]"

### Inntal Südbesluit

14. § 1 van de Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet "Inn-

tal Süd" (besluit van het bestuursdistrict Rosenheim inzake het beschermdde landschap "Inntal Süd") van 10 april 2013 (hierna: "Inntal Südbesluit"), met als opschrift "Voorwerp van de bescherming", luidt:

"Het landschap ten oosten en ten westen van de Inn tussen de landsgrens met Oostenrijk in de gemeente Kiefersfelden en de stadsgrens van Rosenheim wordt beschermd als beschermd landschap onder de naam 'Inntal Süd'.

De rivierloop van de Inn wordt beschermd, met inbegrip van het rivierbekken en de riviervlakte."

15. § 3 van het Inntal Südbesluit, "Doel van de bescherming", bepaalt:

"Het beschermdde landschap 'Inntal Süd' heeft tot doel

1. het rendement van het ecosysteem te garanderen; in het bijzonder de oeverbossen en de hoefijzermeren alsmede de leefomstandigheden van de daaraan aangepaste typische dier- en plantensoorten en de daarin aanwezige biocoënosen in stand te houden, te bevorderen en te herstellen;

2. de diversiteit, het bijzondere karakter en de schoonheid van het natuurlandschap in stand te houden; in het bijzonder het karakter ervan als rivierlandschap te versterken en het agrarische cultuurlandschap in stand te houden;

3. de werking van de waterhuishouding in stand te houden en te optimaliseren, om zo ook de continuïteit van de rivierloop van de Inn en de zijrivieren ervan en de vasthouding van het regenwater in de riviervlakte te bevorderen;

4. alle landschapselementen te vrijwaren en in stand te houden die van belang zijn voor de recreatie, met de grootst mogelijke eerbied voor de natuur en het landschap, en het recreatieverkeer in goede banen te leiden."

16. In § 4 van dit besluit, "Verbodsbepalingen", valt te lezen:

"In het beschermdde landschap zijn alle handelingen verboden waardoor het karakter van het gebied verandert of die indruisen tegen het beschermingsdoel (§ 3)."

17. § 5 van dat besluit, "Vergunningsvereiste", bepaalt:

"(1) Een vergunning van de Landratsamt Rosenheim [(administratieve dienst van het district Rosenheim)], als lagere dienst voor natuurbescherming (§ 43, lid 2, punt 3, BayNatSchG), is vereist voor eenieder die in het beschermdde landschap voornemens is

1. bouwwerken aan te leggen, te renoveren of het gebruik ervan te wijzigen [§ 2, punt 1, van de Bayerische Bauordnung (Beiers bouwreglement)], zelfs indien daarvoor geen bouwvergunning vereist is; tot deze categorie behoren onder meer:

a) gebouwen, waaronder woningen, land- of bosbouwschuren, weekendhuisjes, boot-, strand- of tuinhuizen, marktkramen, [...];

b) omheiningen en andere afsluitingen;

c) aanlegsteigers en oeverconstructies;

d) wijzigingen van het aardoppervlak ten gevolge van afgravingen en ophogingen, in het bijzonder de aanpassing en exploitatie van nieuwe steen-, grind- of zandgroeven of modder- of kleiputten en andere boringen, alsook grondstortplaatsen. Het bovenstaande geldt niet voor ophogingen of uitgravingen met een oppervlakte van maximaal 500 m<sup>2</sup> en een hoogte of diepte van maximaal 0,3 m die uitsluitend tot doel hebben de bodem te verbeteren op reeds voor de landbouw gebruikte percelen;

2. voor zover het niet om reeds in punt 1 opgenomen bouwwerken gaat,

a) borden en affiches te plaatsen, met inbegrip van reclamevoorzieningen, met een oppervlakte van meer dan 0,5 m<sup>2</sup>, voor zover zij geen benamingen van woningen of handelszaken aan residentiële gebouwen en handelsruimten vormen;

b) bovengrondse of ondergrondse draden, kabels of buizen te leggen of masten te plaatsen;

c) straten, wegen of terreinen aan te leggen of ingrijpend te wijzigen, in het bijzonder camping-, sport- en speelterreinen en zwembzones of soortgelijke installaties;

d) voertuigen voor ambulante handel te plaatsen of marktkramen en verkoopautomaten op te richten, te plaatsen en te exploiteren;

3. met welk type motorvoertuig dan ook te rijden buiten de openbare straten, wegen en [bovenbedoelde] terreinen of het aldaar te stallen; [...]

4. meer dan het voor het gezamenlijke gebruik toegelaten oppervlaktewater of grondwater te onttrekken, waterlichamen, hun oevers of beddingen, de watertoevoer of -afvoer of het grondwaterpeil te veranderen, nieuwe waterlichamen te creëren of afwateringssystemen aan te leggen;

5. biotopen met een grote ecologische waarde in de zin van § 30 BNatSchG en § 23 BayNatSchG te draineren, droog te leggen, te vernietigen of anderszins aanzienlijke schade toe te brengen, in het bijzonder veen, moeras, rietland, grote zeggenve-

getatie met riet, vochtige graslanden met zeggen en bies, grasland met *Molinia*, bronnen, veen-, broek-, moeras- en oeverbossen, alsook natuurlijke of seminatuurlijke stromende of stilstaande binnenwateren, met inbegrip van hun oevers en de bijbehorende natuurlijke of seminatuurlijke oevervegetatie, alsook de bijbehorende natuurlijke of seminatuurlijke verzandingsgebieden, hoefijzermeren en overstromingsvlakten; [...]

6. wisselweiden om te ploegen, te bemesten of te bebossen, of deze weiden om te vormen in weiden die meermaals per jaar worden gemaaid of in grasland;

7. wilde dieren op te jagen, te vangen of te doden, of hun voortplantings- en leefgebieden of hun broedsels weg te nemen;

8. in de vrije natuur en buiten de bossen individuele bomen, heggen, levende afscheidingen of boomgroepen of houtkanten die het landschap kenmerken te rooien, te vellen of anderszins te verwijderen; [...]

9. bossen geheel of gedeeltelijk te rooien, een eerste bebossing uit te voeren of in deze context meer dan 0,5 hectare kaal te kappen, loofbossen, gemengde bossen of oeverbossen om te vormen in bossen die voornamelijk uit naaldbomen bestaan of gespecialiseerde teelten (zoals kwekerijproducten) op te zetten;

10. op de oevers van waterlichamen de oevervegetatie, de rietbegroeiing of de bestanden van waterplanten te vernietigen of ingrijpend te veranderen, zich in het riet of in waterplantbestanden te begeven en chemische middelen te gebruiken om riet te verwijderen of te bestrijden of om sloten te reinigen; [...]

11. afval, puin en andere voorwerpen te storten, voor zover deze niet reeds onder de afvalstoffenregeling vallen, op andere plaatsen dan waar dat is toegestaan, ook indien daarmee geen ophoging in de zin van de bouwvoorschriften wordt beoogd;

12. buiten de plaatsen waar dat is toegestaan te kamperen, caravans (met inbegrip van vouwwagens) of motorhomes te stallen of dit toe te laten;

13. buiten de toegestane vliegvelden vliegtuigen te laten opstijgen of landen in de zin van het Luftverkehrsgesetz [(luchtvaartwet)].

(2) De vergunning wordt verleend, onverminderd andere wettelijke bepalingen, mits de voorgenoemen maatregel geen effecten zoals bedoeld in § 4 veroorzaakt of mits dergelijke effecten door middel van aanvullende bepalingen kunnen worden gecompenseerd.

[...]”

#### *Hoofdingang en prejudiciële vragen*

18. De Landkreis Rosenheim heeft op 10 april 2013 het Inntal Südbesluit vastgesteld zonder eerst een milieubeoordeling uit te voeren overeenkomstig artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42, of op zijn minst een studie te verrichten om te bepalen of dit besluit aanzienlijke milieueffecten kon hebben in de zin van artikel 3, lid 4, van deze richtlijn.

19. Bij dit besluit is een gebied van ongeveer 4 021 hectare als beschermd aangewezen. Dit is ongeveer 650 hectare minder dan in de eerdere regelingen uit 1952 en 1977, die bij dat besluit geheel of gedeeltelijk zijn ingetrokken.

20. Bund Naturschutz, een milieuvereniging die bij de procedure tot vaststelling van het Inntal Südbesluit betrokken was, heeft dit besluit aangevochten bij het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Beieren, Duitsland), dat haar verzoek niet-ontvankelijk heeft verklaard.

21. Het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) dient uitspraak te doen op het beroep in Revision dat Bund Naturschutz tegen de beslissing in eerste aanleg heeft ingesteld.

22. Volgens de verwijzende rechter is het beroep in Revision alleen ontvankelijk indien de Landkreis Rosenheim krachtens richtlijn 2001/42 verplicht was om voorafgaand aan de vaststelling van het Inntal Südbesluit een milieubeoordeling uit te voeren overeenkomstig artikel 3, lid 2, onder a), van deze richtlijn, of om op zijn minst een onderzoek te verrichten om te bepalen of dit besluit aanzienlijke milieueffecten kon hebben in de zin van artikel 3, lid 4, van deze richtlijn. In dat geval zou het beroep in Revision ook ten gronde moeten worden toegewezen.

23. In dit verband is de verwijzende rechter van oordeel dat het Inntal Südbesluit moet worden aangemerkt als een plan of programma in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42.

24. Hij betwijfelt echter, ten eerste, of die regeling moet worden geacht een kader vast te stellen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten in de zin van artikel 3, lid 2, onder a), van die richtlijn. Hij merkt op dat dit besluit weliswaar algemene verboden en vergunningsvereisten vaststelt voor een groot aantal projecten en gebruiksvormen, maar geen specifieke bepa-

ling bevat voor de goedkeuring van de in de bijlagen I en II bij richtlijn 2001/42 genoemde projecten, en integendeel vooral beoogt deze projecten te voorkomen of op zijn minst ervoor te zorgen dat de uitvoering ervan plaatsvindt met inachtneming van natuurbeschermingseisen. Aldus rijst de vraag of een plan of programma, om binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 te vallen, specifiek op die projecten gericht moet zijn of daar specifiek verband mee moet houden, dan wel of het volstaat dat een plan of programma, met name vanwege de omvang ervan, ook die projecten omvat, zij het incidenteel, zonder dat rekening wordt gehouden met deze projecten als zodanig of dat de goedkeuring ervan uitdrukkelijk wordt geregeld.

25. Ten tweede vraagt de verwijzende rechter zich af of de “voorbereiding” van een plan of programma in de zin van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 impliceert dat het plan of programma doelgericht wordt ontwikkeld voor een van de in die bepaling genoemde sectoren, dan wel of het voldoende is dat het daadwerkelijk gevolgen heeft voor sommige van deze sectoren, zoals landbouw, bosbouw of grondgebruik, zelfs als werd het plan of programma voorbereid voor een niet in deze bepaling genoemde sector zoals natuurbescherming en landschapsinstandhouding, wat in casu het geval zou zijn.

26. Ten slotte, ingeval moet worden aangenomen dat de Landkreis Rosenheim op grond van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 niet verplicht was om het Inntal Südbesluit aan een milieubeoordeling te onderwerpen, vraagt de verwijzende rechter zich ten derde af of artikel 3, lid 4, van deze richtlijn, om van toepassing te kunnen zijn, ook vereist dat er een concreet verband bestaat tussen het plan of programma en de projecten. Zo ja, dan moet worden verduidelijkt hoe concreet dit verband dient te zijn.

27. Tegen deze achtergrond heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

“1) Moet artikel 3, lid 2, onder a), van [richtlijn 2001/42] aldus worden uitgelegd dat reeds dan een kader wordt gevormd voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij [richtlijn 2001/42] genoemde projecten, wanneer een besluit ter bescherming van natuur en landschap voorziet in algemene verbodsbepalingen met vrijstellingsmogelijkheid en vergun-

ningsplichten die niet specifiek in verband staan met de in de bijlagen bij [richtlijn 2011/92] genoemde projecten?

2) Moet artikel 3, lid 2, onder a), van [richtlijn 2001/42] aldus worden uitgelegd dat er sprake is van plannen en programma's die voor de sectoren landbouw, bosbouw, bodemgebruik enz., zijn voorbereid, wanneer met deze plannen en programma's wordt beoogd specifiek voor een of meer van deze sectoren een referentiekader te vormen? Of volstaat het dat ter bescherming van natuur en landschap wordt voorzien in algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten die in het kader van vergunningsprocedures voor een groot aantal projecten en gebruiksvormen moeten worden gecontroleerd en die indirecte ('reflexmatige') gevolgen voor een of meer van deze sectoren kunnen hebben?

3) Moet artikel 3, lid 4, van [richtlijn 2001/42] aldus worden uitgelegd dat er een kader wordt gevormd voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, wanneer een ter bescherming van natuur en landschap vastgesteld besluit voor een groot aantal abstract omschreven projecten en maatregelen in het beschermde gebied voorziet in algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten, maar op het tijdstip van vaststelling van dat besluit geen concrete projecten voorzienbaar zijn en deze evenmin zijn gepland, waardoor een specifiek verband met concrete projecten ontbreekt?"

28. De Duitse regering heeft het Hof overeenkomstig artikel 16, derde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om zitting te houden in Grote kamer.

#### *Verzoek om heropening van de mondelinge behandeling*

29. Na lezing van de conclusie van de advocaat-generaal heeft Bund Naturschutz bij akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 13 oktober 2021, verzocht om heropening van de mondelinge behandeling overeenkomstig artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

30. Ter ondersteuning van haar verzoek heeft Bund Naturschutz in wezen aangevoerd dat in de conclusie van de advocaat-generaal melding wordt gemaakt van een nieuw gegeven, namelijk de wijziging van de Duitse wetgeving na de pleitzitting, welk gegeven van belang is voor het antwoord van het Hof op de prejudiciële vragen, met name met betrekking tot de vraag of de werking

van het te wijzen arrest in de tijd moet worden beperkt. In dit verband verwijst Bund Naturschutz met name naar de punten 120, 122, 129, 130 en 132 van die conclusie.

31. Volgens artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof in elke stand van het geding, de advocaat-generaal gehoord, de heropening van de mondelinge behandeling gelasten, onder meer wanneer het zich onvoldoende voorgelicht acht of wanneer een partij na afsluiting van deze behandeling een nieuw feit aanbrengt dat van beslissende invloed kan zijn voor de beslissing van het Hof, of wanneer een zaak moet worden beslecht op grond van een argument waarover de partijen of de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde belanghebbenden hun standpunten niet voldoende hebben kunnen uitwisselen.

32. In casu is het Hof echter van oordeel, de advocaat-generaal gehoord, dat het na de schriftelijke behandeling en de terechtzitting beschikt over alle gegevens die het nodig heeft om uitspraak te doen, en dat de door Bund Naturschutz aangebrachte nieuwe feiten niet van beslissende invloed kunnen zijn op de beslissing die het Hof dient te geven. Het Hof merkt tevens op dat de onderhavige zaak niet hoeft te worden beslecht op basis van argumenten waarover de partijen hun standpunten niet hebben kunnen uitwisselen. In deze omstandigheden hoeft geen heropening van de mondelinge behandeling te worden gelast.

#### *Beantwoording van de prejudiciële vragen*

##### **Opmerkingen vooraf**

33. Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of een nationale maatregel als het Inntal Südbesluit, waarmee wordt beoogd de natuur en het landschap te beschermen en waarin te dien einde algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten worden vastgelegd, deel uitmaakt van de in artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 bedoelde plannen en programma's waarvoor een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd, of op zijn minst van de in artikel 3, lid 4, van deze richtlijn bedoelde plannen en programma's waarvoor de lidstaten moeten bepalen of zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

34. Zowel de Landkreis Rosenheim als de Landesadvocatuur Bayern (openbaar ministerie van de deelstaat Beieren, Duitsland), interveniënte in

het hoofdgeding, betwist echter de premisse waarop deze prejudiciële vragen zijn gebaseerd, te weten dat een dergelijke regeling een plan of programma vormt in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42.

35. In dit verband definieert artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42 “plannen en programma’s” in de zin van die richtlijn als die welke voldoen aan de twee daarin gestelde 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 (eerste voorwaarde), en, ten tweede, dat zij door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven (tweede voorwaarde) [zie in die zin arrest van 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele), C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503, punt 33].

36. In casu is aan de eerste voorwaarde voldaan, aangezien het Inntal Südbesluit volgens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie is vastgesteld door de Landkreis Rosenheim, die een lokale instantie is.

37. Wat de tweede voorwaarde betreft, blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof 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, moeten worden beschouwd te zijn “voorgeschreven” in de zin en voor de toepassing van richtlijn 2001/42 (arresten van 22 maart 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a., C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159, punt 31; 7 juni 2018, Thybaut e.a., C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401, punt 43, en 12 juni 2019, Terre wallonne, C-321/18, ECLI:EU:C:2019:484, punt 34). Gelet op het feit dat deze bepaling ertoe strekt een hoog milieubeschermingsniveau te verzekeren, en teneinde de nuttige werking ervan te behouden, moet een plan of programma dus als “voorgeschreven” worden beschouwd ingeval het nationale recht een bijzondere rechtsgrondslag bevat die de bevoegde instanties machtigt om dit plan of programma vast te stellen, zelfs wanneer deze vaststelling niet verplicht is (zie in die zin arrest van 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles e.a., C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403, punten 38-40).

38. Hoewel het openbaar ministerie van de deelstaat Beieren de gegrondheid van deze rechtspraak betwist, moet worden opgemerkt dat het Hof deze heeft bevestigd in het arrest van 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele) (C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503, punten 36-52) na een volledig onderzoek van de bewoordingen, in de verschillende taalversies, van artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42, de context en ontstaansgeschiedenis van deze bepaling, de doelstellingen van die richtlijn en de internationale verbintenissen van de Unie.

39. In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat het Inntal Südbesluit is vastgesteld op grond van § 20, lid 2, punt 4, en § 26 BNatSchG, gelezen in samenhang met § 12, lid 1, eerste volzin, en § 51, lid 1, punt 3, BayNatSchG. Aan de tweede voorwaarde van artikel 2, onder a), tweede streepje, van richtlijn 2001/42 lijkt dus eveneens te zijn voldaan.

40. De Landkreis Rosenheim en het openbaar ministerie van de deelstaat Beieren voeren evenwel aan dat een regeling als het Inntal Südbesluit hoe dan ook geen “plan” of “programma” is, omdat algemene en abstracte bepalingen die algemene voorschriften bevatten voor een onbepaald aantal situaties, niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2001/42 kunnen vallen.

41. In dit verband dient evenwel in herinnering te worden gebracht dat het algemene karakter van de betrokken handelingen niet verhindert dat zij worden gekwalificeerd als “plannen en programma’s” in de zin van artikel 2, onder a), van deze richtlijn. Hoewel uit de bewoordingen van deze bepaling volgt dat het begrip “plannen en programma’s” betrekking kan hebben op normatieve handelingen die bij wet of besluit zijn vastgesteld, bevat deze richtlijn immers juist geen bijzondere bepalingen voor beleid of voor algemene regelingen, die een afbakening ten opzichte van plannen en programma’s in de zin van deze richtlijn zouden vereisen. De omstandigheid dat een nationale handeling een zeker niveau van abstractie vertoont en een doel van transformatie van een geografische zone nastreeft, vormt een illustratie van haar planmatige of programmatische dimensie en verhindert niet dat zij onder het begrip “plannen en programma’s” valt [arrest van 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele), C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

**Eerste en tweede vraag**

42. Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale maatregel waarmee wordt beoogd de natuur en het landschap te beschermen en waarin te dien einde algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten worden vastgelegd, binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt.

43. Vooraf dient in herinnering te worden gebracht, ten eerste, dat richtlijn 2001/42 volgens artikel 1 tot doel heeft 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.

44. Ten tweede moeten de bepalingen die de werkingssfeer van richtlijn 2001/42 afbakenen, en met name de bepalingen waarin de door deze richtlijn bedoelde handelingen zijn gedefinieerd, gelet op het feit dat deze richtlijn tot doel heeft een dergelijk hoog milieubeschermingsniveau te verzekeren, ruim worden uitgelegd (arrest van 12 juni 2019, CFE, C-43/18, ECLI:EU:C:2019:483, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45. Bovendien heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat het begrip “plannen en programma's” zich niet alleen uitstrekt tot de opstelling maar ook de wijziging ervan, met als doel te waarborgen dat de voorschriften die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, aan een milieubeoordeling worden onderworpen (arrest van 12 juni 2019, CFE, C-43/18, ECLI:EU:C:2019:483, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46. In dit verband volgt uit artikel 3, lid 1, van richtlijn 2001/42 dat een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd voor de in artikel 3, leden 2 tot en met 4, bedoelde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

47. Krachtens artikel 3, lid 2, onder a), van die richtlijn moet een dergelijke milieubeoordeling systematisch worden uitgevoerd voor alle plannen en programma's die voldoen aan twee cumulatieve voorwaarden, namelijk dat zij worden voorbereid met betrekking tot de in die bepaling

bedoelde sectoren (eerste voorwaarde) en dat zij het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92 genoemde projecten (tweede voorwaarde).

**Eerste voorwaarde van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42**

48. Volgens artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 moeten plannen en programma's, om onder deze bepaling te vallen, worden voorbereid met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik.

49. Wat betreft het vereiste dat plannen en programma's moeten worden “voorbereid met betrekking tot” de in artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 genoemde sectoren, heeft het Hof reeds geoordeeld dat aan dit vereiste is voldaan wanneer het betrokken plan of programma “betrekking heeft” of “ziet op” een van deze sectoren [zie in die zin arresten van 27 oktober 2016, D'Oultremont e.a., C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816, punt 44, en 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele), C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503, punt 66].

50. In dit verband moet meer in het bijzonder worden opgemerkt dat de omstandigheid dat artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 niet alleen naar “ruimtelijke ordening” maar ook naar “grondgebruik” verwijst, duidelijk aantoont dat de sector van “ruimtelijke ordening of grondgebruik” niet beperkt is tot grondgebruik in enge zin, te weten de afbakening van het grondgebied in zones en de omschrijving van de in die zones toegelaten activiteiten, maar dat deze sector noodzakelijkerwijs een ruimer domein bestrijkt (arresten van 7 juni 2018, Thybaut e.a., C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401, punt 48, en 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles e.a., C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403, punt 43).

51. Bovendien sluit het feit dat het hoofddoel van een plan of programma de bescherming van het milieu is, daaronder begrepen de bescherming van het landschap, niet uit dat dit plan of programma ook een van de in artikel 3, lid 2, onder a), van die richtlijn genoemde sectoren, en met name “betrekking kan hebben” of kan “zien op” de sector van ruimtelijke ordening of grondgebruik (zie in die zin arrest van 10 september



2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, ECLI:EU:C:2015:582, punten 20 en 46).

52. Overigens is de kern van ter bescherming van het milieu opgestelde plannen en programma's, in het bijzonder maatregelen van algemene strekking die, zoals het Inntal Südbesluit, een dergelijk doel nastreven, in de regel juist om menselijke activiteiten te reguleren die aanzienlijke milieueffecten hebben, te weten met name de activiteiten die vallen onder de in artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 genoemde sectoren (zie bijvoorbeeld arresten van 17 juni 2010, Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 en C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355, en 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne, C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103).

53. Zoals de advocaat-generaal in essentie heeft benadrukt in de punten 65 tot en met 67 van zijn conclusie, omvat in casu het Inntal Südbesluit regels met betrekking tot activiteiten die vallen onder de sectoren landbouw (§ 5, lid 1, punt 6), bosbouw (§ 5, lid 1, punten 8 en 9), vervoer (§ 5, lid 1, punten 3 en 13), waterbeheer (§ 5, lid 1, punt 4), en ruimtelijke ordening of grondgebruik (§ 5, lid 1, punten 1 en 2).

54. Aan de eerste voorwaarde van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 lijkt dus te zijn voldaan, hetgeen de verwijzende rechter evenwel dient na te gaan.

#### **Tweede voorwaarde van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42**

55. Uit artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 volgt dat aan de tweede voorwaarde van deze bepaling is voldaan wanneer de betrokken plannen of programma's het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten en deze projecten worden genoemd in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92.

56. Wat in de eerste plaats de vraag betreft of een regeling als het Inntal Südbesluit betrekking heeft op projecten die worden genoemd in de bijlagen I of II bij richtlijn 2011/92, moet worden opgemerkt dat het begrip "project", zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2011/92, niet aldus kan worden opgevat dat het ziet op bepaalde activiteiten die krachtens dat besluit vergunningsplichtig zijn, zoals het "plaatsen van voertuigen voor ambulante handel" [§ 5, lid 1, punt 2, onder d)], het "opjagen, vangen of doden van wilde dieren" (§ 5, lid 1, punt 7) of het "laten opstijgen of landen van vliegtuigen" (§ 5, lid 1,

punt 13). Uit de rechtspraak volgt immers dat dit begrip ziet op werken of ingrepen die de fysische toestand van het gebied veranderen (arrest van 9 september 2020, Friends of the Irish Environment, C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57. Naast het feit dat op grond van § 4 van het Inntal Südbesluit in het beschermde landschap "alle handelingen [...] waardoor het karakter van het gebied verandert of die indruisen tegen het beschermingsdoel van het gebied" verboden zijn, bepaalt § 5, lid 1, van dit besluit evenwel dat een vergunning moet worden verkregen voor, onder andere, het aanleggen of ingrijpend wijzigen van straten, wegen of terreinen, in het bijzonder camping-, sport- en speelterreinen en zwembzones of soortgelijke installaties [punt 2, onder c)], voor het veranderen van waterlichamen, hun oevers of beddingen, de watertoevoer of -afvoer of het grondwaterpeil, het creëren van nieuwe waterlichamen of het aanleggen van afwateringsystemen (punt 4), en voor het geheel of gedeeltelijk rooien van bossen, het uitvoeren van een eerste bebossing of het in deze context kaalkappen van meer dan 0,5 hectare (punt 9).

58. Dergelijke activiteiten kunnen onder de in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92 genoemde projecten vallen, in het bijzonder onder de projecten genoemd in punt 7, onder b) en c), van bijlage I, alsmede punt 1, onder c) en d), punt 10, onder e) en f), en punt 12, onder d), van bijlage II.

59. Bovendien kunnen de activiteiten bestaande in het aanleggen, renoveren of wijzigen van het gebruik van bouwwerken als bedoeld in § 5, lid 1, van het Inntal Südbesluit, onder meerdere van de in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92 genoemde projecten vallen.

60. Wat in de tweede plaats de vraag betreft of een regeling als het Inntal Südbesluit het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, dient in herinnering te worden gebracht 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 een of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben [arrest van 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele), C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

61. Deze uitlegging is erop gericht te waarborgen dat voorschriften die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, aan een milieubeoordeling worden onderworpen [arrest van 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele), C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

62. Aan het in artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 gestelde vereiste dat het betrokken plan of programma het kader moet vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92 genoemde projecten, moet dus worden geacht te zijn voldaan wanneer dit plan of programma een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van een of meerdere van deze projecten, met name met betrekking tot de ligging, aard, omvang en gebruiksvoorwaarden van dergelijke projecten, of de toewijzing van hulpbronnen in verband met die projecten.

63. Aan dit vereiste is daarentegen niet voldaan in het geval van een plan of programma dat weliswaar betrekking heeft op in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92 genoemde projecten, maar niet dergelijke criteria of modaliteiten vaststelt.

64. In casu wordt in § 5, lid 1, van het Inntal Südbesluit enkel een vergunningsplicht opgelegd voor een bepaald aantal activiteiten en projecten binnen het in § 1 omschreven beschermd gebied, waaronder projecten van dezelfde aard als die welke zijn opgesomd in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92.

65. Het is juist dat deze bepaling voor sommige van deze projecten de omvang bepaalt waarboven voor de uitvoering ervan een voorafgaande vergunning moet worden verkregen. Zelfs voor dergelijke gevallen stelt die bepaling evenwel geen criteria of modaliteiten vast voor de goedkeuring en de uitvoering van die projecten.

66. Uit de bewoordingen van § 5, lid 2, van het Inntal Südbesluit blijkt dat deze bepaling de afgifte van een vergunning “onverminderd andere wettelijke bepalingen” afhankelijk stelt van één enkele algemene voorwaarde, namelijk dat “de voorgenomen maatregel geen effecten zoals bedoeld in § 4 veroorzaakt of [dat] dergelijke effecten door middel van aanvullende bepalingen kunnen worden gecompenseerd”.

67. Hier moet aan worden toegevoegd dat ten eerste vaststaat dat het in § 4 van het Inntal Südbesluit gestelde verbod op “alle handelingen [...]

waardoor het karakter van het [beschermde landschap] verandert of die indruisen tegen het [in § 3 van dit besluit bedoelde] beschermingsdoel” in wezen overeenkomt met hetgeen reeds is bepaald in § 26, lid 2, BNatSchG.

68. Ten tweede wordt niet betwist dat § 3 van het Inntal Südbesluit dit beschermingsdoel in algemene termen omschrijft, zonder precieze criteria of modaliteiten vast te stellen waarvan de naleving de voorwaarde voor de vergunning voor het uitvoeren van de verschillende in § 5, lid 1, van deze verordening bedoelde projecten zou vormen.

69. Bijgevolg kan de vaststelling van het Inntal Südbesluit weliswaar een zekere invloed hebben op de locatie van projecten, door het moeilijker te maken te kiezen voor een locatie binnen het in § 1 van dit besluit omschreven beschermd gebied en het daarentegen makkelijker te maken om voor een locatie buiten dat gebied te kiezen, ook in zones die vóór de vaststelling van dat besluit deel uitmaakten van het aangewezen beschermd gebied, maar lijkt dit besluit geen groot pakket criteria en modaliteiten vast te stellen voor de goedkeuring en de uitvoering van een of meerdere van de in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92 genoemde projecten, hetgeen de verwijzende rechter evenwel dient na te gaan.

70. Gelet op het voorgaande moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale maatregel waarmee wordt beoogd de natuur en het landschap te beschermen en waarin te dien einde algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten worden vastgelegd, zonder voldoende gedetailleerde regels vast te stellen over de inhoud, voorbereiding en uitvoering van de projecten genoemd in de bijlagen I en II van richtlijn 2011/92, niet binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt.

### Derde vraag

71. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 3, lid 4, van richtlijn 2001/42 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale maatregel waarmee wordt beoogd de natuur en het landschap te beschermen en waarin te dien einde algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten worden vastgelegd, binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt.

72. Op grond van dit voorschrift moeten de lidstaten voor andere dan de in artikel 3, lid 2, van richtlijn 2001/42 bedoelde plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

73. De in artikel 3, lid 4, van richtlijn 2001/42 vastgestelde verplichting hangt dus af van een voorwaarde die overeenkomt met de tweede voorwaarde van artikel 3, lid 2, onder a), van deze richtlijn, te weten dat het betrokken plan of programma het kader moet vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten (zie in die zin arrest van 12 juni 2019, CFE, C-43/18, ECLI:EU:C:2019:483, punt 60).

74. Gelet op de overwegingen met betrekking tot deze voorwaarde in de punten 60 tot en met 69 van het onderhavige arrest moet op de derde vraag dan ook worden geantwoord dat artikel 3, lid 4, van richtlijn 2001/42 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale maatregel waarmee wordt beoogd de natuur en het landschap te beschermen en waarin te dien einde algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten worden vastgelegd, zonder voldoende gedetailleerde regels vast te stellen over de inhoud, voorbereiding en uitvoering van projecten, niet binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt.

#### *Kosten*

75. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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 (Grote kamer) verklaart voor recht:*

1) 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 moet aldus worden uitgelegd dat een nationale maatregel waarmee wordt beoogd de natuur en het landschap te beschermen en waarin te dien einde algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten worden vastgelegd, zonder voldoende gedetailleerde regels vast te stellen over de inhoud, voorbereiding en uitvoering van de projecten genoemd in de bijlagen I en

II van richtlijn 2001/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2001 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, niet binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt.

2) Artikel 3, lid 4, van richtlijn 2001/42 moet aldus worden uitgelegd dat een nationale maatregel waarmee wordt beoogd de natuur en het landschap te beschermen en waarin te dien einde algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten worden vastgelegd, zonder voldoende gedetailleerde regels vast te stellen over de inhoud, voorbereiding en uitvoering van projecten, niet binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt.

#### **NOOT**

##### *1. Het begrip 'kaderstelling'*

Het begrip 'kaderstelling' blijft in beweging. Dit arrest geeft nieuwe handvatten om te bepalen of een plan of programma het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten. Het Hof van Justitie van de EU bepaalt dat het plan of programma wel 'voldoende gedetailleerd' moet zijn om te kunnen spreken van kaderstelling. Is dat het geval, dan is voor dat plan of programma een plan-milieueffectrapport (plan-MER) vereist. Maar of dit nieuwe aspect van de beoordeling hanteerbaar blijkt...?

##### *2. Laat m.e.r. de planvorming ondersteunen*

Voordat ik inhoudelijk inga op dit arrest en de gevolgen ervan voor de Nederlandse m.e.r.-praktijk, eerst een korte beschouwing. Uiteraard is het al dan niet bestaan van een m.e.r.-plicht een belangrijke vraag, maar helaas overschaduwde die vraag regelmatig het gesprek over het nut van m.e.r. bij de planvorming. M.e.r., en zeker plan-m.e.r., kan worden gebruikt als een hulpmiddel, waar bestuurders en planvormers hun voordeel mee kunnen doen. Ik ben ervan overtuigd dat het Beierse besluit om het landschap te beschermen, het Inntal Südbesluit, verrijkt had kunnen worden met inzichten uit een plan-MER. Het MER had bijvoorbeeld kunnen ingaan op de essentiële landschapselementen, de mate waarin potentiële ingrepen die elementen kunnen schaden en de verschillende manieren waarop het landschap beschermd en versterkt kan worden (via fysieke maatregelen of via vergunningplichten, beoorde-

lingsregels en andere regels in het besluit). Natuurlijk moet die afweging ook zonder m.e.r. plaatsvinden, maar m.e.r. waarborgt dat het afwegingsproces transparant, systematisch en volledig is. Via m.e.r. vult een overheidsinstantie de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in. Laten we niet vergeten om dat gesprek óók te voeren.

In deze annotatie ga ik hierna in op de feiten en prejudiciële vragen (3), de toepassing van vaste rechtspraak door het Hof (4), de nieuwe elementen voor toepassing van het begrip 'kaderstelling' die het Hof toevoegt aan die vaste rechtspraak (5), de gevolgen voor de m.e.r.-praktijk, waaronder de plan-m.e.r.-plicht bij een omgevingsplan dat open normen vaststelt en het meewegen van het beschermingsdoel (hier: het landschap) bij kaderstelling (6). Ik sluit af met een conclusie.

### 3. De feiten en prejudiciële vragen

De 'Landkreis Rosenheim' heeft op 10 april 2013 het Inntal Südbesluit vastgesteld, zonder eerst een plan-MER op te stellen of plan-m.e.r.-beoordeling uit te voeren. Bij dit besluit is een gebied van ongeveer 4.021 hectare als beschermd landschap aangewezen. Dit is ongeveer 650 hectare minder dan in de eerdere regelingen uit 1952 en 1977, die bij dit besluit geheel of gedeeltelijk zijn ingetrokken. Het besluit bevat doelstellingen voor het beschermde landschap, verbodsbepalingen voor handelingen die het landschap kunnen aantasten en vergunningplichten met beoordelingsregels voor diverse activiteiten in het landschap. Bund Naturschutz, een milieuvereniging die bij de procedure tot vaststelling van het Inntal Südbesluit betrokken was, heeft dit besluit aangevochten bij het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Beieren, Duitsland), dat haar verzoek niet-ontvankelijk heeft verklaard. Daartegen heeft Bund Naturschutz beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland). Volgens de verwijzende rechter is het beroep alleen ontvankelijk als de Landkreis Rosenheim volgens de SMB-richtlijn (2001/42) verplicht was om voorafgaand aan de vaststelling van het Inntal Südbesluit een plan-MER op te stellen of om op zijn minst een plan-m.e.r.-beoordeling uit te voeren. In dit verband is de verwijzende rechter van oordeel dat het Inntal Südbesluit moet worden aan-

gemerkt als een plan of programma in de zin van art. 2 onder a) SMB-richtlijn. De rechter betwijfelt echter of aan de overige vereisten van een plan-m.e.r.- (beoordelings)plicht wordt voldaan. Daarom stelt de rechter prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de EU.

### 4. Toepassing vaste rechtspraak Hof van Justitie

Kort weergegeven oordeelt het Hof dat het Inntal Südbesluit inderdaad niet plan-m.e.r.-plichtig lijkt (wat de verwijzende rechter definitief moet nagaan). Het Hof past haar vaste rechtspraak toe over de uitleg van de begrippen 'plan of programma' (punt 35-41), 'voorgeschreven' (punt 37-38), 'voorbereid met betrekking tot' in de zin van art. 3 lid 2 onder a) SMB-richtlijn (punt 49) de sector 'ruimtelijke ordening of grondgebruik' (punt 50) en 'project' in de zin van art. 1 lid 2 onder a) M.e.r.-richtlijn (punt 56-59). Ik herhaal die rechtspraak niet, maar verwijs naar het arrest zelf en de samenvatting die inmiddels op de website van de Commissie m.e.r. is verschenen.<sup>1</sup> Overigens vraag ik mij wel af waarom het Hof stelt dat het 'opjagen, vangen of doden van wilde dieren' geen project in de zin van de M.e.r.-richtlijn is (punt 56). Als alle wilde dieren uit een gebied worden verjaagd, dan verandert het gebied wezenlijk. Geen grazers meer zorgt voor meer opgaande beplanting. Met minder wolven zijn er meer reeën, waardoor meer begrazing plaatsvindt. En waarom is het 'laten opstijgen of landen van vliegtuigen' geen project? De aanleg van vliegvelden is dat in ieder geval wel (zie bijlage I onder 7 M.e.r.-richtlijn en bijlage II onder 10). Meer uitleg was hier wenselijk geweest.

Bij de toepassing van het begrip 'kaderstelling' voegt het Hof aan haar vaste rechtspraak een aantal interessante elementen toe. Ik bespreek hierna zowel deze vaste rechtspraak als de nieuwe elementen, voorzie ze van commentaar, en analyseer de gevolgen voor de praktijk.

### 5. Nadere invulling van het begrip 'kaderstelling' 'Aan het vereiste van 'kaderstelling' wordt voldaan als het plan of programma een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt, met name met betrekking tot de ligging, aard, omvang en

1 Zie [www.commissiemer.nl/jurisprudentie/ECLI%3AEU%3AC%3A2022%3A102](http://www.commissiemer.nl/jurisprudentie/ECLI%3AEU%3AC%3A2022%3A102).

*gebruiksvoorwaarden van de in bijlage I en II van de M.e.r.-richtlijn genoemde projecten, of de toewijzing van hulpbronnen in verband met die projecten'* (punt 62) (*onderstrepingen RSS*).

Bij plan-m.e.r. moet het centrale begrip 'kaderstelling' per geval worden ingevuld en toegepast. Dat het begrip ruim moet worden uitgelegd, is vaste rechtspraak van het Hof (hier benadrukt in punt 44). Van kaderstelling is bijvoorbeeld sprake als een of meerdere locaties of tracés voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten worden aangewezen of overwogen (zie ook art. 72 lid 2 Wm). Denk aan een locatie of zoekgebied voor windenergie, een gebiedsontwikkeling of een veehouderij. Maar niet alleen als expliciet een locatie wordt aangewezen of afgewogen is sprake van kaderstelling, zo kwam ook al aan bod in de recente *Nevele*-jurisprudentie van het Hof van Justitie (arrest van 25 juni 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503) en de daaropvolgende Delfzijluitspraak van de Afdeling (ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, «JM» 2021/112). De Afdeling oordeelde daarin dat de algemene geluid-, slagschaduw- en externe veiligheidsnormen in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling kaderstellend zijn voor de vaststelling van bestemmingsplannen voor windturbineparken, omdat bestemmingsplannen met deze milieunormen rekening houden.

Zoals aangegeven voegt het Hof met het onderhavige arrest aan haar eerdere jurisprudentie elementen toe, waaronder aan het *Nevele*-arrest en arresten *D'Oultremont* (HvJ EU 27 oktober 2016, C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816, punt 49), *Inter-Environnement Bruxelles* (HvJ EU 7 juni 2018, C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403, punt 53) en *CFE* (HvJ EU 12 juni 2019, C-43/18, ECLI:EU:C:2019:483, punt 61). Het Hof herhaalt dat een plan-MER vereist is voor een plan of programma dat, 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 een of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Hieraan voegt het Hof toe dat aan deze voorwaarde wordt voldaan als het pakket criteria en modaliteiten met name betrekking heeft op 'de ligging, aard, omvang en gebruiksvoorwaarden van dergelijke projecten, of de toewijzing van hulpbronnen in verband met die projecten' (punt 62). Het Hof voegt nog een

aspect toe, dat ik in de volgende paragraaf bespreek.

De geciteerde toevoeging ben ik niet tegengekomen in eerdere Hof-jurisprudentie, maar lijkt ontleend aan Bijlage II lid 1, eerste onderdeel, SMB-richtlijn (en de conclusie van de A-G in deze procedure). In Bijlage II staan de criteria die de EU-lidstaten moeten toepassen om via wetgeving of via een onderzoek per geval (de plan-m.e.r.-beoordeling) te bepalen of de in art. 3 lid 3 en 4 SMB-richtlijn bedoelde plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten hebben en daarom plan-m.e.r.-plichtig zijn. Het eerste criterium uit de bijlage, over ligging, aard, omvang etc., dient om te bepalen in hoeverre een plan of programma kaderstellend is. Het Hof past dit criterium nu toe op de uitleg van art. 3 lid 2 onder a SMB-richtlijn, terwijl het is voorgeschreven voor de toepassing van art. 3 lid 5 SMB-richtlijn. Toch kan ik de toevoeging wel volgen, omdat het zowel in art. 3 lid 2 onder a als in art. 3 lid 5 jo. Bijlage II onder 1, eerste onderdeel, SMB-richtlijn gaat om het criterium 'kaderstellend', en omdat het Hof hier ruimte laat voor andere criteria ('met name'). Het geeft de praktijk in ieder geval iets meer richting dan alleen het criterium 'groot pakket criteria en modaliteiten'.

*'Een plan of programma dat de natuur en het landschap beschermt vormt niet het kader voor toekomstige vergunningen als het algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten vastlegt, zonder voldoende gedetailleerde regels vast te stellen over de inhoud, voorbereiding en uitvoering van de projecten uit bijlagen I en II van de M.e.r.-richtlijn'* (punt 70) (*onderstreping RSS*).

In deze tweede toevoeging aan de bestaande jurisprudentie klinkt wederom door dat een plan of programma afhankelijk van de inhoud kaderstellend is voor toekomstige vergunningen. In de eerder genoemde arresten *D'Oultremont* en *Nevele* benadrukte het Hof al dat het plan of programma 'voldoende belangrijk [moet zijn] voor de bepaling van de voorwaarden waaronder een vergunning kan worden verleend' (*Nevele*, punt 71) of anders gezegd 'een voldoende groot belang en een voldoende ruime reikwijdte' (*Nevele*, punt 72) moet hebben om van kaderstelling te kunnen spreken. De toevoeging 'voldoende gedetailleerd' zie ik als een aanvulling of invulling hiervan.

Voor het Inntal Südbesluit pakt de beoordeling zo uit dat volgens het Hof geen sprake lijkt te zijn

van een voldoende gedetailleerd kader, wat de verwijzende rechter definitief moet nagaan. Het Hof weegt mee dat het besluit slechts één algemene beoordelingsregel voor een vergunning bevat: dat het project het karakter van het gebied niet mag veranderen en niet mag indruisen tegen het beschermingsdoel van het gebied, dan wel dat dergelijke effecten door middel van aanvullende bepalingen worden gecompenseerd. Ook weegt het Hof mee dat het verbod uit het besluit overeenkomt met een verbod uit een hogere wettelijke regeling en dat niet betwist wordt dat het beschermingsdoel van het besluit in algemene termen is omschreven, zonder precieze criteria of modaliteiten vast te stellen voor de uitvoering van projecten. Vervolgens geeft het Hof aan dat het besluit wel invloed heeft op de locatie van projecten, door het moeilijker te maken te kiezen voor een locatie binnen het beschermde gebied en het makkelijker te maken om voor een locatie buiten dat gebied te kiezen, maar dat het besluit desondanks geen groot pakket criteria en modaliteiten lijkt vast te stellen. Het Hof licht (het gewicht van) deze overwegingen helaas niet verder toe.

Het arrest is op dit punt in lijn met het arrest *Terre Wallone ASBL 2019* (arrest van 12 juni 2019, C-321/18, ECLI:EU:C:2019:484), hoewel dat niet vanzelfsprekend lijkt. In *Terre Wallone ASBL 2019* oordeelde het Hof onder andere dat een besluit tot vaststelling van indicatieve Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen voor het hele Waalse Gewest niet kaderstellend was, mede vanwege het feit dat de daarop volgende besluiten met de instandhoudingsdoelstellingen op Natura 2000-gebiedsniveau pas reglementaire waarde hadden (zie de punten 42-44 uit dat arrest). Reglementaire waarde lijkt daarom een indicatie van kaderstelling. Duidelijk is dat het Inntal Süd-besluit die reglementaire waarde wel heeft: het legt vergunningplichten vast en beoordelingsregels voor het verlenen van vergunningen, gekoppeld aan de landschappelijke doelstellingen van het gebied. Toch oordeelt het Hof dat geen sprake is van kaderstelling. De verhouding tussen deze arresten duidt – denk ik – op de ‘open deur’ dat de reglementaire waarde van een besluit weliswaar een rol speelt bij de vraag of sprake is van kaderstelling (zie ook *Nevele*), maar dat niet ieder plan of programma met reglementaire waarde kaderstellend is. Want: het plan of programma moet ook nog ‘een voldoende groot be-

lang en een voldoende ruime reikwijdte’ hebben, en ‘voldoende gedetailleerd’ zijn.

De conclusie: een nationaal besluit om het landschap en de natuur te beschermen dat weliswaar enige invloed heeft op m.e.r.- (beoordelings)plichtige projecten, is toch niet plan-m.e.r.-plichtig als het slechts algemene verbodsbepalingen en vergunningplichten voor projecten bevat zonder ‘voldoende gedetailleerde regels’ vast te stellen over de ligging, aard, omvang, gebruiksvaarden of toewijzing van hulpbronnen in verband met die projecten.

#### 6. De plan-m.e.r.-plicht bij nationale en decentrale regels

Plan-m.e.r.-plichtige normen op rijksniveau  
Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat analyseert momenteel welke algemene regels op rijksniveau (naast de nationale windturbinebepalingen) plan-m.e.r.-plichtig zijn als gevolg van de Delfzijluitspraak.<sup>2</sup> Ik verwacht dat het ministerie het onderhavige arrest meeneemt bij die analyse. Zie hierover mijn eerdere annotatie bij de Delfzijluitspraak («JM» 2021/112, vanaf ‘Een verkenning van de gevolgen voor andere algemene milieunormen onder huidig recht’). Een gevolg van het onderhavige arrest lijkt me bijvoorbeeld dat de instructieregel in art. 9.2 lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving (onder de Omgevingswet) niet kaderstellend is. Deze bepaling vertoont overeenkomsten met de verbodsbepaling en beoordelingsregel in het Inntal Süd-besluit, door te bepalen dat er geen projectbesluit vastgesteld mag worden dat de kernkwaliteiten van werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige Lijst werelderfgoed aantast.

#### Plan-m.e.r.-plicht bij open normen onder de Omgevingswet

Het arrest zal verder de invulling van de plan-m.e.r.-plicht bij omgevingsplannen (en mogelijk ook omgevingsverordeningen) onder de Omgevingswet beïnvloeden. Algemene regels hierin gaan niet altijd over specifiek omschreven projecten uit de bijlagen bij de M.e.r.-richtlijn, maar

2 Zie [www.infomil.nl/onderwerpen/integrale-uitspraak-raad-state/gevolgen-raad-state-uitspraak-windturbineparken/vragen-antwoorden/vena/windturbineparken-gevolgen-algemene-regels/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale-uitspraak-raad-state/gevolgen-raad-state-uitspraak-windturbineparken/vragen-antwoorden/vena/windturbineparken-gevolgen-algemene-regels/).

kunnen in de praktijk wel gelden voor die specifieke omschreven projecten. Zo ook het Inntal Südbesluit. Voor een goede werking van de SMB-richtlijn is vereist dat bevoegde gezagen niet via algemene bewoordingen de plan-m.e.r.-plicht omzeilen, en dat rechters hierop toetsen. 'Er moet immers een halt worden toegeroepen aan mogelijke strategieën ter ontwijking van de in richtlijn 2001/42 neergelegde verplichtingen' (zie het *Nevele*-arrest, punt 70). Per (wijziging van een) omgevingsplan of omgevingsverordening is een analyse nodig in hoeverre het voldoende invloed heeft op projecten die niet bij naam en toenaam zijn genoemd. Het arrest geeft hier wel handvatten voor, maar ik denk niet dat de praktijk hieraan voldoende heeft. Het blijft een analyse per geval.

Interessanter is de invloed die het arrest zal hebben op de plan-m.e.r.-plicht bij omgevingsplannen met 'open normen'. De Omgevingswet stimuleert deze open(ere) normen.

Beoordelingsregels voor decentrale vergunningplichten kunnen, naast kwantitatieve milieunormen, normen bevatten die minder concreet zijn en invulling door wetsinterpreterende beleidsregels mogelijk maakt. Het Inntal Südbesluit bevat een dergelijke open norm (verboden zijn alle handelingen in het beschermde gebied 'waarvoor het karakter van het gebied verandert of die indruisen tegen het beschermingsdoel'). Deze norm is volgens het Hof onderdeel van een onvoldoende gedetailleerd kader om van kaderstelling te kunnen spreken. Hoewel de Afdeling al oordeelde dat een open norm 'voldoende concreet en objectief begrensd' moet zijn (ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388, r.o. 9.4), is nog steeds denkbaar dat open normen hetzelfde onvoldoende gedetailleerde karakter krijgen als het Inntal Südbesluit. Daardoor lijken deze normen op zichzelf niet kaderstellend, en dus niet plan-m.e.r.-plichtig.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de interpretatie van een open norm vaak via beleidsregels plaatsvindt. Dit houdt concreet in dat een nieuw initiatief moet voldoen aan de open norm ('de omgevingsvergunning wordt verleend als de activiteit het landschap niet aantast'), en dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning een beleidsregel toepast bij het toetsen aan die norm. Als deze beleidsregel wél voldoende gedetailleerd is, dan is de beleidsregel kaderstellend

voor toekomstige vergunningen. Daarvoor geldt dan wel een plan-m.e.r.-plicht.

Hier gaat een interessante dynamiek ontstaan onder de Omgevingswet. Het omgevingsplan bepaalt of een open norm en een beleidsregel samen op een m.e.r.-(beoordelings)plichtig project van toepassing zijn. Op basis van het onderhavige arrest zullen open normen op zichzelf niet snel kaderstellend zijn, maar in combinatie met een beleidsregel kunnen ze wel degelijk een voldoende gedetailleerd kader vormen. Het ligt daarom voor de hand om voor de plan-m.e.r.-plicht bij een omgevingsplan en inhoud van het plan-MER uit te gaan van de open norm in combinatie met de beleidsregel. Anders zou het werken met beleidsregels de plan-m.e.r.-plicht voor een omgevingsplan kunnen omzeilen. Ik verwacht dat de Afdeling hier snel (in ieder geval na inwerkingtreding van de Omgevingswet) duidelijkheid over zal verschaffen.

Beschermingsdoel meewegen bij kaderstelling?

Het Inntal Südbesluit is gericht op de bescherming van het landschap, een milieuaspect. Omdat het Hof dit ook expliciet benoemt bij de beantwoording van de prejudiciële vragen, lijkt dit doel relevant voor de beantwoording van de vragen. Voor omgevingsverordeningen, omgevingsplannen en waterschapsverordeningen is deze vraag relevant, omdat die regelmatig beschermde gebieden aanwijzen (denk aan het Natuurnetwerk Nederland, provinciale landschappen en beperkingengebieden rond waterstaatswerken). Het beschermingsdoel is volgens mij echter niet beslissend bij de vraag of sprake is van kaderstelling. Dat licht ik toe.

Bij kaderstelling gaat het om de invloed die het plan of programma heeft op toekomstige projecten (invloed in de vorm van ligging, aard, omvang, etc. van die projecten). Zie hierover met name punt 69 van het arrest. Een eigenschap van het Inntal Südbesluit is dat het een beschermd landschap aanwijst. Dat zegt echter nog niet alles over de mate van invloed op toekomstige vergunningen. Het besluit bevat namelijk 'te dien einde' vergunningplichten en beoordelingsregels. Het Hof concludeert in punt 69 dat die bepalingen onvoldoende invloed hebben op toekomstige vergunningen. Als de bepalingen wel voldoende gedetailleerd waren en dus een grotere invloed hadden op toekomstige vergunningen,

dan was waarschijnlijk wel sprake geweest van kaderstelling. Dat rechtvaardigt de conclusie dat het beschermingsdoel op zichzelf niet beslissend is; beslissend is de inhoud van de regels die dat beschermingsdoel beogen te bereiken.

#### Intrekking van het plan of programma

Samenhangend met het voorgaande punt roept het arrest de vraag op of de intrekking van een plan of programma als het Inntal Südbesluit kaderstellend is voor toekomstige vergunningen. Men kan denken: als het Inntal Südbesluit wordt ingetrokken, dan is er geen besluit meer dat het landschap beschermt. Het intrekken van een beschermend besluit heeft in potentie aanzienlijke gevolgen voor het milieu. Het Hof oordeelde in *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a.* (HvJ EU 22 maart 2012, C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159) dan ook dat niet is uitgesloten dat de gedeeltelijke of volledige intrekking van een plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben, 'aangezien een dergelijk besluit, [...], hoe dan ook het bestaande wettelijke referentiekader wijzigt en zodoende een invloed heeft op de [via een plan-MER] beoordeelde milieueffecten' (punt 39). Het Hof concludeert dat art. 2 onder a SMB-richtlijn zo moet worden uitgelegd dat de volledige of gedeeltelijke intrekking van een plan of programma in beginsel binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt.

Bij 'kaderstelling' gaat het, zoals ik hiervoor heb beschreven, niet primair om het doel van bescherming van natuur en landschap, maar om de invloed die het plan of programma heeft op toekomstige projecten (invloed in de vorm van aard, omvang, locatie etc.). Het Hof bepaalt dat het Inntal Südbesluit onvoldoende invloed op die projecten heeft om kaderstellend te zijn. Ik meen dat het intrekken van dat 'onvoldoende gedetailleerde kader' dan even weinig invloed op die projecten heeft. Zowel de vaststelling als de intrekking is dan geen kaderstellende handeling. Daar komt bij dat het Hof in het arrest ook niet meeweegt dat met het Inntal Südbesluit het beschermingsgebied uit de voorgaande regeling wordt verkleind, en het besluit tot bescherming gedeeltelijk wordt ingetrokken. Als het verkleinen van een beschermd gebied ertoe had geleid dat wel sprake was van kaderstelling, dan zou dat een belangrijke aanwijzing zijn geweest dat het volledig intrekken van het besluit ook kaderstellend was. Het Hof oordeelt echter dat het besluit

wel van invloed kan zijn op de locatie van projecten, omdat eerder zal worden gekozen voor een locatie buiten het beschermd gebied waaronder zones die voorheen beschermd waren, maar dat het besluit toch geen groot pakket aan criteria en modaliteiten lijkt vast te stellen.

#### 7. Conclusie

In theorie is dit arrest te volgen, maar of de nieuwe maatstaf ('zonder voldoende gedetailleerde regels') in de praktijk hanteerbaar blijkt? Dat blijft een kwestie van interpretatie. Het Hof geeft in dit arrest weliswaar handvatten voor de invulling van kaderstelling, maar het arrest is niet zo breed toepasbaar (zoals het *Nevele*-arrest) dat een grote groep nationale en decentrale regelingen nu plan-m.e.r.-plichtig is geworden, of dat definitief niet is. Dit blijft een afweging per geval. Kom ik toch weer terug op mijn overdenking in het begin van deze bijdrage: laat het instrument plan-m.e.r., verplicht of niet, de planvorming vooral ondersteunen.

R. Sillevius Smitt

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage



## Milieustrafrecht

61

**Uitleg door A-G van het begrip 'veranderen van (de werking van) de inrichting' zoals genoemd in art. 8.1 lid 1 Wm**

Parket bij de Hoge Raad  
15 maart 2022, 20/01803,  
ECLI:NL:PHR:2022:241  
Noot S. Pieters

**Inrichting. Veranderen van de inrichting.  
Uitleg wettelijk begrip. Conclusie A-G.  
Partiële vrijspraak. Strafoplegging.**

[Wm art. 8.1 lid 1]

*Dit betreft de conclusie van de advocaat-generaal (A-G) B.F. Keulen inzake een zaak over de uitleg van art. 8.1 lid 1 Wm vanwege lozingen die zich hebben voorgedaan op 15 oktober 2007 alsmede 17 juni 2008. Die lozingen vallen onder het verbod van art. 25 Lozingenbesluit bodembescherming. Het gaat om een cassatie door het OM. Het middel klaagt dat het hof met de partiële vrijspraak van het onder 1 sub a en b tenlastegelegde een onjuiste uitleg heeft gegeven aan het in art. 8.1 lid 1 (oud) Wet milieubeheer voorkomende begrip 'veranderen van (de werking van) de inrichting'. Deze conclusie van de A-G strekt tot vernietiging van de bestreden uitspraak voor zover betreft deze partiële vrijspraak, alsmede de strafoplegging en tot terugwijzing.*

### CONCLUSIE

B.F. Keulen  
In de zaak  
[verdachte],  
gevestigd te [vestigingsplaats],  
hierna: de verdachte.

1. De verdachte is bij arrest van 22 augustus 2018 door de economische kamer van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch wegens 1. 'overtreding van een voorschrift gesteld bij artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, opzettelijk begaan door een rechtspersoon'; 2. 'overtreding van een voorschrift

gesteld bij artikel 18.18 van de Wet milieubeheer, opzettelijk begaan door een rechtspersoon' en 3. 'overtreding van een voorschrift krachtens artikel 6 van de Wet bodembescherming, opzettelijk begaan door een rechtspersoon, meermalen gepleegd' veroordeeld tot een geldboete van € 40.000,00.

2. Er bestaat samenhang met de zaken 18/04023, 20/02903 en 20/01807. In de zaak 18/04023 is het cassatieberoep ingetrokken. In de zaken 20/02903 en 20/01807 zal ik vandaag ook concluderen.

3. Het cassatieberoep is ingesteld door het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie heeft één middel van cassatie voorgesteld. Namens de verdachte is incidenteel cassatieberoep ingesteld. Mr. R. Croes-Hogendoorn, advocaat te Leiden, heeft een schriftuur houdende tegenspraak ingediend.

4. De aanzegging ingevolge art. 435, eerste lid, Sv is op 3 november 2020 aan de verdachte betekend. Namens de verdachte zijn binnen de wettelijke termijn geen middelen van cassatie voorgesteld (art. 437, tweede lid, Sv). Dat brengt mee dat de verdachte in het incidenteel ingestelde beroep in cassatie niet-ontvankelijk is.

5. Het middel ziet op de partiële vrijspraak van het onder 1 sub a en b tenlastegelegde. Het behelst de klacht dat het hof bij de beslissing tot vrijspraak de grondslag van de tenlastelegging heeft verlaten doordat het een te beperkte en daarmee een onjuiste uitleg heeft gegeven aan het daarin voorkomende, aan art. 8.1, eerste lid, (oud) Wet milieubeheer ontleende bestanddeel 'veranderen van (de werking van) de inrichting' en aldus de verdachte heeft vrijgesproken van iets anders dan haar ten laste was gelegd. In ieder geval zou 's hofs oordeel dat geen sprake is geweest van een verandering van (de werking van) de inrichting als bedoeld in die bepaling zonder nadere motivering niet zonder meer begrijpelijk zijn.

6. Aan de verdachte is onder 1 tenlastegelegd dat: 'zij in of omstreeks de periode januari 2007 tot en met september 2008 te Moerdijk, al dan niet opzettelijk een in of op het perceel [a-straat 1] gelegerde inrichting voor het opslaan, overslaan en bewerken van (gevaarlijke) afvalstoffen en overige materialen, zijnde een inrichting genoemd in Categorie 28.4 van de bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer behorende Bijlage I, vanaf 1 januari 2008 behorende tot een bij het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer aangewezen categorie inrichting, waar-