CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 14 juli 2016[1]

Zaak C-290/15

Patrice D'Oultremont e.a.
tegen
Waals Gewest

[verzoek van de Raad van State (België) om een prejudiciële beslissing]

„Milieu — Richtlijn 2001/42/EG — Plan en programma — Definitie — Bouw van windmolenpark"

I – **Inleiding**

1. De uitbreiding van de energiewinning uit windkracht is het onderwerp van felle discussies en stuit ten dele op hevig verzet. Desalniettemin willen de Unie en tal van lidstaten in het licht van de dreigende klimaatverandering doorgaan op deze weg.

2. Achtergrond van het onderhavige geding is het feit dat in België in het Waalse Gewest bepaalde regelingen inzake windmolenparken zijn vastgesteld zonder voorafgaande milieubeoordeling met inspraak van het publiek in de zin van de richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's[2] (hierna: „SMB-richtlijn"; SMB staat voor strategische milieubeoordeling). Dit is alleen al betreurenswaardig omdat een dergelijke procedure een platform kan bieden voor controverses over dergelijke projecten en ertoe kan bijdragen de discussie een zakelijker karakter te geven.

3. Het Hof is enkele jaren geleden voor het eerst inhoudelijk ingegaan op de SMB-richtlijn, namelijk in het arrest Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie.[3] Sindsdien is er een omvangrijke rechtspraak over deze richtlijn gegroeid.[4] En toch gaat het in de onderhavige prejudiciële verwijzing opnieuw om het centrale vraagstuk van die eerste procedure, te weten de betekenis van het begrippenpaar „plannen en programma's". Het Hof wordt namelijk gevraagd of een besluit dat onder meer regelingen bevat voor de geluidsemissies en de periodieke slagschaduw van windmolens, moet worden beschouwd als plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn en derhalve mogelijkerwijs aan een milieubeoordeling moet worden onderworpen.

4. In de procedure voor het Hof is echter tot dusver geen aandacht besteed aan een ander arrest dat, naast tal van belangwekkende opmerkingen over andere aspecten van het Europese milieurecht, reeds een abstracte definitie bevat van hetgeen moet worden begrepen onder „plan of programma" in de zin van de SMB-richtlijn. Volgens het Hof gaat het hierbij om een besluit dat de criteria en de regels in

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 (PB 2001, L 197, blz. 30).

3 — Arrest van 17 juni 2010, Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 en C-110/09, EU:C:2010:355).

4 — Het Hof heeft sindsdien in negen andere prejudiciële procedures vragen over die richtlijn beantwoord. Naast de onderhavige zaak zijn er nog ten minste twee andere prejudiciële verzoeken aanhangig.

verband met de ruimtelijke ordening vaststelt en voorziet in toezichtregels en -procedures die bij de uitvoering van een of meer projecten in acht moeten worden genomen.[5] Er behoeft derhalve alleen nog maar te worden nagegaan of die definitie moet worden genuanceerd en of zij in het onderhavige geval van toepassing is.

II – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Internationaal recht*

5. Het Unierecht inzake de milieubeoordeling houdt nauw verband met verschillende internationale overeenkomsten.

1. Verdrag van Espoo

6. Het Verdrag van Espoo inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband[6] is in 1991 ondertekend en in 1997 voor de toenmalige Europese Gemeenschap goedgekeurd.[7]

7. De beoordeling van plannen en programma's komt ter sprake in artikel 2, lid 7:

„Milieueffectrapportage als voorgeschreven door dit Verdrag vindt ten minste plaats op projectniveau. Voor zover relevant trachten de partijen de beginselen van milieueffectrapportage eveneens toe te passen op beleidsvoornemens, plannen en programma's."

2. Protocol van Kiev

8. Sinds 2008 is de Unie partij bij het Protocol van Kiev[8] (hierna: „Protocol van Kiev") bij het Verdrag van Espoo.[9] De regelingen van dat protocol stemmen grotendeels overeen met die van de SMB-richtlijn en worden door die richtlijn omgezet.[10]

9. Artikel 13 van het Protocol van Kiev heeft betrekking op de voorbereiding van beleid en wetgeving, maar heeft geen tegenhanger in de SMB-richtlijn:

„1. Elke partij tracht te verzekeren dat milieu-, inclusief gezondheidspreoccupaties voor zover nodig worden overwogen en geïntegreerd in de opstelling van haar voorstellen voor beleid en wetgeving die significante milieu-, inclusief gezondheidseffecten kunnen hebben.

[...]"

5 — Arrest van 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punt 95).

6 — PB 1992, C 104, blz. 7.

7 — Blijkens het voorstel voor een besluit van de Raad tot goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van de eerste en de tweede wijziging van het Verdrag van Espoo inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband van de ECE/VN [COM(2007) 470 definitief] heeft de Gemeenschap het verdrag op 27 juni 1997 goedgekeurd bij een niet-gepubliceerde beschikking van de Raad die kennelijk dateert van 15 oktober 1996 (zie het voorstel voor de eerste beschikking van de Raad in PB 1992, C 104, blz. 5).

8 — PB 2008, L 308, blz. 35.

9 — Besluit 2008/871/EG van de Raad van 20 oktober 2008 betreffende de goedkeuring namens de Europese Gemeenschap van het Protocol betreffende strategische milieueffectrapportage bij het VN/ECE-Verdrag van Espoo inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband van 1991 (PB 2008, L 308, blz. 33).

10 — Zie de verklaring van de Europese Gemeenschap overeenkomstig artikel 23, lid 5, van het Protocol betreffende strategische milieurapportage bij het VN/ECE-Verdrag van Espoo inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband van 1991 (PB 2008, L 308, blz. 34).

3. Verdrag van Aarhus

10. Ook het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 1998 [11] (hierna: „Verdrag van Aarhus") heeft betrekking op de milieubeoordeling.

11. Artikel 6 van dat verdrag bevat bepalingen over de inspraak van het publiek bij de goedkeuring van activiteiten. [12] De artikelen 7 en 8 regelen de inspraak van het publiek bij plannen, programma's, beleid en wettelijke bepalingen.

12. Bijzonder relevant is de vierde volzin van artikel 7, die betrekking heeft op de voorbereiding van beleid:

„Voor zover passend spant elke partij zich in om, bij de voorbereiding van beleid betreffende het milieu mogelijkheden te scheppen voor inspraak."

13. Volgens artikel 8, eerste volzin, van het Verdrag van Aarhus tracht „[elke] partij [...] doeltreffende inspraak in een passend stadium te bevorderen, en terwijl opties nog openstaan, gedurende de voorbereiding door overheidsinstanties van uitvoerende regelingen en andere algemeen toepasselijke wettelijk bindende regels die een aanzienlijk effect kunnen hebben op het milieu".

B – *Unierecht*

1. SMB-richtlijn

14. De doelstellingen van de SMB-richtlijn zijn met name neergelegd in artikel 1 ervan:

„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."

15. Artikel 2, onder a), geeft een definitie van plannen en programma's:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚plannen en programma's': plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,

   — die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en

   — die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven;"

11 — PB 2005, L 124, blz. 4, goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1).

12 — Zie mijn conclusie in de zaak Lesoochranárske Zoskupenie (II) (C-243/15, EU:C:2016:491, punten 64-85).

16. Artikel 3 bepaalt welke plannen en programma's aan een milieubeoordeling moeten worden onderworpen. Relevant zijn in het bijzonder de leden 1, 2 en 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 bijlagen I en II bij richtlijn 85/337/EEG 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.

3. [...]

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."

17. Bijlage I bepaalt welke informatie in het milieurapport moet worden verstrekt. Van bijzonder belang is het bepaalde onder c), dat de milieukenmerken van gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn, moeten worden toegelicht.

18. Bijlage II noemt criteria voor de vaststelling van de mogelijke aanzienlijke effecten zoals bedoeld in artikel 3, lid 5, van de SMB-richtlijn. Van belang zijn de volgens bijlage II, punt 2, vijfde tot en met zevende streepje, te verstrekken gegevens inzake:

„– de orde van grootte en het ruimtelijk bereik van de effecten (geografisch gebied en omvang van de bevolking die getroffen kan worden);

– de waarde en kwetsbaarheid van het gebied dat kan worden beïnvloed gelet op:

  — bijzondere natuurlijke kenmerken of cultureel erfgoed;

  — de overschrijding van de milieukwaliteitsnormen of van grenswaarden;

  — intensief grondgebruik;

– de effecten op gebieden en landschappen die door een lidstaat, door de Gemeenschap, dan wel in internationaal verband als beschermd gebied zijn erkend".

2. MEB-richtlijn

19. De richtlijn inzake milieueffectbeoordeling (hierna: „MEB-richtlijn")[13] is in de plaats gekomen van richtlijn 85/337/EEG en is volgens bijlage II, punt 3, onder i), ervan van toepassing op „installaties voor de winning van windenergie voor de energieproductie (windturbineparken)".

13 — 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), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 (PB 2014, L 124, blz. 1).

C – Belgisch recht

20. De bepalingen van het besluit van het Waalse Gewest van 13 februari 2014 houdende sectorale voorwaarden voor windmolenparken met een totaalvermogen van 0,5 MW of meer (hierna: „bestreden besluit") zien hoofdzakelijk op de exploitatie van windmolens (toegang, controle, onderhoud), ongevallen- en brandpreventie (met name de buitengebruikstelling van de windmolen), geluid, de periodieke slagschaduw van de bewegende rotor, het toegestane magneetveld, het herstel van de locatie in de oorspronkelijke toestand bij definitieve sluiting en het stellen van financiële zekerheid.

21. De geluidsnormen variëren onder meer naargelang van de „planologische zone" waar het om gaat, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen woon-, landbouw-, bedrijfsactiviteitszones en andere. Het bestreden besluit stelt voor de nacht een minder strenge geluidsnorm vast dan in het algemeen en voor alle installaties van toepassing is. Die norm geldt echter niet bij zomerse omstandigheden in woongebieden en voor woongebieden met een landelijk karakter.

III – **Feiten en prejudicieel verzoek**

22. De Waalse regering heeft meerdere initiatieven met betrekking tot windmolens genomen en in dit verband ook een milieurapport gepubliceerd waarop het publiek kon inspreken. Geen van die initiatieven heeft tot dusver echter tot de vaststelling van een bindende regeling geleid.

23. In plaats daarvan heeft de Waalse regering het besluit vastgesteld, waartegen verzoekers in het hoofdgeding (Patrice D'Oultremont e.a.) in beroep zijn gekomen bij de Belgische Raad van State. Omstreden is vooral of voor dat besluit een strategische milieubeoordeling vereist was.

24. Om deze reden legt de Raad van State de volgende prejudiciële vraag voor aan het Hof:

„Brengen artikel 2, onder a), en artikel 3, lid 2, onder a), van [de SMB-richtlijn] mee dat een regelgevend besluit dat verschillende bepalingen voor de installatie van windmolens bevat, waaronder maatregelen inzake veiligheid, controle, herstel van de locatie en zekerheidstelling, alsook naargelang van de planologische zones gedefinieerde geluidsnormen, welke bepalingen het kader vormen voor de afgifte van administratieve vergunningen die de opdrachtgever het recht verlenen om installaties aan te leggen en te exploiteren die naar intern recht van rechtswege aan milieueffectbeoordeling zijn onderworpen, moet worden gekwalificeerd als ‚plan of programma' in de zin van die bepalingen?"

25. D'Oultremont e.a., de Fédération de l'Énergie d'origine renouvelable et alternative ASBL (bond voor hernieuwbare en alternatieve energieën; hierna: „EDORA"), het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en hun standpunten mondeling toegelicht. Aan de terechtzitting op 7 april 2016 is bovendien deelgenomen door de Franse Republiek.

IV – **Beoordeling**

26. Met zijn prejudiciële verzoek wenst de Raad van State te vernemen of een besluit dat bepalingen bevat voor de bouw en de exploitatie van windmolenparken en aldus een kader vastlegt voor de afgifte van vergunningen voor dergelijke installaties, moet worden gekwalificeerd als plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn.

27. Volgens artikel 2, onder a), van de SMB-richtlijn worden onder plannen en programma's in de zin van die richtlijn verstaan plannen en programma's alsook de wijzigingen ervan, die door een instantie 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.

28. Zoals ik reeds met betrekking tot een andere zaak heb uiteengezet, worden de twee begrippen in deze bepaling niet gedefinieerd, maar slechts nader afgebakend: onder „plannen en programma's" in de zin van de richtlijn dienen te worden begrepen plannen en programma's die aan bepaalde – bijkomende – voorwaarden voldoen. [14]

29. Ook in het eerste arrest van het Hof betreffende de SMB-richtlijn, in de zaak Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie, waaraan eveneens een prejudiciële verwijzing van de Belgische Raad van State ten grondslag lag, wordt dit voor de richtlijn doorslaggevende begrippenpaar niet uitvoerig gedefinieerd. Het Hof stelt alleen maar vast dat althans de actieprogramma's uit hoofde van de nitraatrichtlijn [15] zowel door hun kenmerken als ingevolge de wil van de Uniewetgever „plannen" en „programma's" zijn. [16]

30. Die terughoudendheid bij de definitie van „plannen en programma's" valt te verklaren door het feit dat die begrippen zowel in de context van de SMB-richtlijn als in het Unierecht in het algemeen voor een groot aantal uiteenlopende maatregelen worden gebruikt, terwijl de specifieke betekenis ervan bij de verdere toepassing van de SMB-richtlijn althans op dat tijdstip nog niet geheel duidelijk was. Dat de Uniewetgever in richtlijn 2003/35 [17] reeds te kennen gaf dat actieprogramma's uit hoofde van de nitraatrichtlijn moeten worden beschouwd als plannen en programma's in de zin van de SMB-richtlijn [18], maakte de afbakening van die begrippen er evenmin makkelijker op.

31. Thans vragen het prejudiciële verzoek en de partijen echter om aanvulling van die leemte. In dit verband worden verschillende mogelijke definities aangevoerd.

32. Tot dusver is onbesproken gebleven dat het Hof inmiddels in zijn arrest Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a., onder meer op basis van een overweging betreffende de doelstellingen van de SMB-richtlijn in het arrest Inter-Environnement Bruxelles e.a. [19], heeft gedefinieerd wat onder plan of programma dient te worden begrepen. Volgens die definitie gaat het om een besluit dat de criteria en de regels in verband met de ruimtelijke ordening vaststelt en voorziet in toezichtregels en -procedures die bij de uitvoering van een of meer projecten in acht moeten worden genomen (hierna: „definitie van het Hof"). [20]

14 — Zie mijn conclusie in de gevoegde zaken Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 en C-110/09, EU:C:2010:120, punt 38).

15 — Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB 1991, L 375, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 tot aanpassing aan besluit 1999/468/EG van de Raad van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is (PB 2003, L 284, blz. 1).

16 — Arrest van 17 juni 2010, Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 en C-110/09, EU:C:2010:355, punt 42).

17 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PB 2003, L 156, blz. 17).

18 — Mijn conclusie in de gevoegde zaken Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 en C-110/09, EU:C:2010:120, punt 26).

19 — Arrest van 22 maart 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159, punt 30).

20 — Arrest van 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punt 95).

33. Verder heeft het Hof benadrukt dat, gelet op het (algemene) doel van de SMB-richtlijn een hoog milieubeschermingsniveau te verzekeren, de bepalingen die de werkingssfeer van die richtlijn afbakenen, en met name de bepalingen waarin de door deze richtlijn beoogde besluiten zijn gedefinieerd, ruim moeten worden uitgelegd. [21]

34. In geval van twijfel zou bij de afbakening van de twee betrokken begrippen ten opzichte van andere maatregelen derhalve moeten worden uitgegaan van het in artikel 1 van de SMB-richtlijn neergelegde specifieke doel, dat plannen en programma's die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben aan een milieubeoordeling worden onderworpen. [22]

35. Het bestreden besluit voldoet aan de definitie van het Hof aangezien het criteria en regels voor de exploitatie van windmolenparken en toezichtregels en -procedures voor een onbepaald aantal projecten op het vlak van windenergie vaststelt. Dat de hierin neergelegde regelingen aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, ligt voor de hand. Reeds om die reden lijkt het bijzonder zinvol het bestreden besluit te onderwerpen aan een milieubeoordeling met inspraak van het publiek. Met name een ruime uitlegging van de toepassingsvoorwaarden van de SMB-richtlijn pleit voor een kwalificatie van het besluit als plan of programma.

36. Uit de prejudiciële verwijzing volgt evenwel dat de Raad van State zich afvraagt of een plan of programma betrekking moet hebben op een geografisch sterker afgebakende zone (zie deel A) en/of een alomvattende en coherente benadering moet inhouden met het karakter van een gestructureerde planning (zie deel B). Bovendien zijn sommige partijen van mening dat een afbakening ten opzichte van algemenere regelingen vereist is (zie deel C).

A – *Geografische specificatie*

37. De Raad van State gaat bij zijn overwegingen inzake de noodzakelijke geografische specificatie uit van bepalingen in de bijlagen bij de SMB-richtlijn. Volgens deze bepalingen dienen in het in het kader van een milieubeoordeling op te stellen milieurapport de milieukenmerken van de gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn, in kaart te worden gebracht [bijlage I, onder c)]. Ook bij de beoordeling van te verwachten aanzienlijke milieueffecten moeten kenmerkende aspecten van het gebied in aanmerking worden genomen (bijlage II, punt 2, vijfde tot en met zevende streepje). Vermoedelijk hebben voor deze bepalingen bestemmingsplannen model gestaan.

38. Die lijn volgend zou ook de definitie van het Hof van „plannen en programma's" aldus kunnen worden opgevat dat een plan of programma betrekking moet hebben op een bepaald gebied, aangezien het betrokken besluit verband moet houden met de „ruimtelijke ordening". [23]

39. Bij een dergelijke uitlegging is het twijfelachtig of het bestreden besluit in voldoende mate betrekking heeft op bepaalde gebieden. De geografische referentie is primair het gehele grondgebied van het Waalse Gewest. Alleen de erin bepaalde geluidsnormen gelden voor nauwer afgebakende gebieden, omdat zij op verschillende soorten planologische zones van toepassing zijn.

40. Echter, noch de SMB-richtlijn noch de definitie van het Hof bevat criteria aan de hand waarvan kan worden opgemaakt hoe nauwkeurig een gebied moet zijn afgebakend om het voorwerp van een plan of programma te zijn.

21 — Arresten van 22 maart 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159, punt 37), en 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punt 50).

22 — Zie in die zin arresten van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punt 40), en 22 maart 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159, punt 30).

23 — [Voetnoot niet relevant voor de Nederlandse versie.]

41. En bij nader inzien kunnen ook de bepalingen van de bijlagen inzake de geografische aspecten zinvol worden toegepast op regelingen die, zoals het bestreden besluit, een gehele regio of bepaalde soorten gebieden binnen een regio bestrijken.

42. Dit is bijzonder duidelijk bij de geluidsnormen. Deze zijn kennelijk gebaseerd op veronderstellingen omtrent de gevoeligheid van de betrokken soorten gebieden, die wederom corresponderen met bepaalde zones binnen het Waalse Gewest, bijvoorbeeld alle woongebieden. Die veronderstellingen kunnen in het kader van de beoordeling van mogelijke milieueffecten voor die gebieden worden uiteengezet en besproken.

43. Dit geldt in wezen ook voor regelingen die het gehele Waalse Gewest betreffen, aangezien deze stoelen op overwegingen inzake de milieueffecten en de gevoeligheden binnen dat gewest, die eveneens kunnen worden toegelicht en onderwerp van discussie kunnen zijn. Bij de voorbereiding van dergelijke regelingen zouden prognoses kunnen (en moeten) worden gemaakt met betrekking tot de plaatsen in het gewest als geheel waar dergelijke projecten te verwachten zijn en welke gevolgen de regelingen in zoverre zullen hebben. Idealiter hebben dergelijke overwegingen respectievelijk het debat erover in het kader van de inspraak door het publiek tot gevolg dat de voorgestelde regelingen worden verbeterd, bijvoorbeeld doordat voor bepaalde plaatsen projecten worden verboden of aan bijzonder strenge voorwaarden worden onderworpen, terwijl de eisen elders kunnen worden versoepeld.

44. Er bestaan derhalve bovendien overeenkomsten tussen het bestreden besluit en de als plannen of programma's gekwalificeerde actieprogramma's uit hoofde van de nitraatrichtlijn, die weliswaar in beginsel alleen voor „kwetsbare zones" moeten worden opgesteld [24], maar volgens artikel 3, lid 5, van die richtlijn ook op het gehele grondgebied van een lidstaat kunnen worden toegepast.

45. Ik stel daarom voor, de definitie van de begrippen „plannen en programma's" in de zin van de SMB-richtlijn aldus te preciseren dat deze geen betrekking moeten hebben op de ruimtelijke ordening van een bepaald gebied, wel op die van gebieden of terreinen in het algemeen.

B – *Volledigheid van het voor projecten vastgestelde kader*

46. Uit de verwijzingsbeschikking volgt ook dat het bestreden besluit weliswaar betrekking heeft op een bepaalde economische sector, namelijk de exploitatie van windmolenparken, maar daarvoor geen volledig kader bepaalt, dat wil zeggen geen geheel van coördinerende maatregelen. De Raad van State vraagt zich derhalve af of maatregelen die slechts delen van een kader voor de goedkeuring van projecten vastleggen, kunnen worden beschouwd als plan of programma.

47. Dat het om een volledig kader moet gaan, zou kunnen volgen uit de definitie van het Hof. Deze spreekt van „*de* criteria en *de* regels in verband met de ruimtelijke ordening". [25] Dit zou aldus kunnen worden begrepen dat in beginsel alle criteria en regels in verband met de ruimtelijke ordening in het plan of programma moeten zijn opgenomen, met andere woorden dat een volledig kader is vastgesteld.

48. In wezen heeft de kwestie echter niet zozeer te maken met de uitlegging van de begrippen „plannen en programma's" in de zin van artikel 2, onder a), van de SMB-richtlijn als met de vraag of een dergelijke maatregel aan een milieubeoordeling moet worden onderworpen uit hoofde van artikel 3, lid 2, onder a), of artikel 3, lid 4, van die richtlijn. Volgens die bepalingen dient het

24 — Arrest van 17 juni 2010, Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 en C-110/09, EU:C:2010:355, punten 36 en 47).

25 — Cursivering van mij.

betrokken plan of programma namelijk, om onderworpen te zijn aan de milieubeoordeling, het kader vast te leggen voor de toekomstige goedkeuring van projecten. Gezien de systematiek van de SMB-richtlijn kunnen er dus plannen en programma's bestaan die geen kader vastleggen, en waarvoor derhalve ook geen milieubeoordeling vereist is.

49. Dit wordt bevestigd door artikel 3, lid 2, onder b), van de SMB-richtlijn. Die bepaling ziet op een tweede groep plannen en programma's die weliswaar aan een milieubeoordeling zijn onderworpen, maar niet per se een kader vastleggen voor de goedkeuring van projecten. Het zijn plannen en programma's waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.

50. Los van de vraag of de noodzaak van een kader gekoppeld is aan het begrippenpaar „plannen en programma's" of dat het gaat om een losstaande voorwaarde voor bepaalde verplichtingen betreffende de milieubeoordeling, moet echter worden vastgesteld of dat kader volledig dient te zijn. Zo niet, kan de Raad van State het bij hem aanhangige geding over de noodzaak van een milieubeoordeling voor het bestreden besluit namelijk niet beslechten.

51. België en EDORA stellen zich op het standpunt dat een plan of programma een globale en coherente benadering met het karakter van een concrete gestructureerde planning moet inhouden. Het is een feit dat het Hof in verband met de actieprogramma's uit hoofde van de nitraatrichtlijn heeft benadrukt dat die programma's deze kenmerken hebben [26], toen het deze kwalificeerde als plannen of programma's in de zin van de SMB-richtlijn.

52. Die uitspraak van het Hof ziet echter uitsluitend op de actieprogramma's die in die zaak aan de orde waren en is duidelijk ingegeven door de door België eveneens aangehaalde oudere rechtspraak inzake de aan programma's op het gebied van water te stellen eisen. [27]

53. De Unierechtelijke eisen voor plannen of programma's ter verwezenlijking van bepaalde in het Unierecht vastgestelde doelstellingen, zijn uiteraard juist afhankelijk van de betrokken doelstellingen. Zo bestaat de doelstelling in het geval van de actieprogramma's uit hoofde van de nitraatrichtlijn erin de uitstoot van nitraat in de landbouw te beperken. Dergelijke maatregelen moeten zodanig zijn opgezet dat de betrokken doelstellingen kunnen worden bereikt. Daarvoor is over het algemeen een globale en coherente benadering vereist, die het karakter van een concrete gestructureerde planning heeft.

54. De definitie van plannen of programma's in de zin van de SMB-richtlijn staat daarentegen los van de doelstelling van de betrokken maatregel. Doorslaggevend is hier het doel van die richtlijn, dat erin bestaat te waarborgen dat besluiten inzake de opstelling van plannen of programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, eerst aan een milieubeoordeling worden onderworpen. [28] Voor dat doel van de SMB-richtlijn speelt het geen enkele rol welke doelstelling de betrokken maatregel nastreeft en of deze maatregel, betrokken op die doelstelling, een globale en coherente benadering vormt die het karakter van een concrete gestructureerde planning heeft, dan wel alleen betrekking heeft op een bepaald aspect van een problematiek.

26 — Arrest van 17 juni 2010, Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 en C-110/09, EU:C:2010:355, punt 47).

27 — Arrest van 21 januari 1999, Commissie/België (C-207/97, EU:C:1999:17, punt 40). Zie ook het door Nederland genoemde arrest van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland (C-387/97, EU:C:2000:356, punt 76), inzake afvalrechtelijke planningsmaatregelen.

28 — Arresten van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punt 40), en 22 maart 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159, punt 30).

55. Overigens zou een beperking van de SMB-richtlijn tot globale en coherente benaderingen als het ware ertoe uitnodigen de beoordelingsplicht te omzeilen door dergelijke benaderingen in meerdere deelmaatregelen te splitsen die ieder voor zich geen globaal karakter hebben en waarvoor dus geen beoordeling vereist is. De Commissie benadrukt terecht dat het Hof dergelijke omzeilingspraktijken reeds van de hand heeft gewezen wat de MEB-richtlijn betreft.[29] Dit dient ook te gelden voor de SMB-richtlijn.

56. Dat betekent dat de definitie van het Hof, noch artikel 3, lid 2, onder a), en artikel 3, lid 4, van de SMB-richtlijn aldus kunnen worden begrepen dat een plan of programma een dergelijke globale en coherente benadering zou moeten inhouden. Integendeel, het moet ook mogelijk zijn de procedure van de strategische milieubeoordeling toe te passen op een maatregel die slechts een deel van het kader voor de latere goedkeuring van projecten bepaalt, dat wil zeggen betrekking heeft op bepaalde aspecten van de ruimtelijke ordening van gebieden, wanneer een invulling overeenkomstig die maatregel aanzienlijke effecten voor het milieu kan hebben.

57. Ik stel derhalve voor de definitie van het Hof aldus te preciseren dat plannen en programma's in de zin van de SMB-richtlijn niet *de* criteria en *de* regels in verband met de ruimtelijke ordening moeten vastleggen, maar dat het voldoende is dat er überhaupt criteria en regels worden vastgelegd. Bovendien verlangt artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn niet dat het betrokken plan of programma een volledig kader voor de goedkeuring van projecten inhoudt.

C – *Afbakening ten opzichte van algemene regelingen*

58. Verschillende partijen zijn ten slotte van mening dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen plannen en programma's en algemenere regelingen, zoals het bestreden besluit, die huns inziens niet onder de SMB-richtlijn vallen. Zij argumenteren vooral dat bepaalde internationale overeenkomsten minder stringente eisen stellen op het vlak van de inspraak van het publiek en de milieubeoordeling van beleidsmaatregelen en algemene wettelijke voorschriften dan voor plannen en programma's (zie deel 2). Alvorens op die argumentatie in te gaan, wil ik eraan herinneren dat plannen en programma's ook een wettelijk karakter kunnen hebben en derhalve niet reeds automatisch buiten de werkingssfeer van de SMB-richtlijn vallen (zie deel 1).

1. Wettelijke aard van plannen of programma's

59. Reeds uit artikel 2, onder a), eerste streepje, van de SMB-richtlijn volgt dat plannen en programma's door het parlement of de regering middels een wetgevingsprocedure kunnen worden vastgesteld.

60. De SMB-richtlijn bevat daarentegen geen bepaling die overeenkomt met artikel 2, lid 5, van de MEB-richtlijn. Volgens die bepaling kunnen de lidstaten een project dat bij een specifieke nationale wet wordt goedgekeurd, uitsluiten van de bepalingen inzake inspraak van het publiek.[30]

61. In die zin heeft het Hof met betrekking tot actieprogramma's uit hoofde van de nitraatrichtlijn uitgemaakt dat ofschoon niet elke wetgevende maatregel een „plan" of „programma" in de zin van de SMB-richtlijn is, de loutere omstandigheid dat een dergelijke maatregel door de wetgever wordt vastgesteld, deze niet buiten de werkingssfeer van deze richtlijn doet vallen.[31]

29 — Arrest van 21 september 1999, Commissie/Ierland (C-392/96, EU:C:1999:431, punt 76).

30 — Zie reeds mijn conclusie in de gevoegde zaken Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 en C-110/09, EU:C:2010:120, punt 40).

31 — Arrest van 17 juni 2010, Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 en C-110/09, EU:C:2010:355, punt 41).

62. Ook de later door het Hof opgestelde definitie van „plannen en programma's" bestrijkt duidelijk wetgevende maatregelen, aangezien wetten handelingen kunnen zijn die criteria en regels op het gebied van de ruimtelijke ordening of het grondgebruik vastleggen en voorzien in regels en procedures voor het toezicht op projecten.

63. De reikwijdte van de begrippen „plannen en programma's" in de zin van de SMB-richtlijn kan derhalve niet worden ingeperkt door maatregelen uit te sluiten die worden vastgesteld in de vorm van een wet.

2. Inhoud van de maatregel

64. Sommige partijen maken derhalve een onderscheid tussen plannen en programma's en andere maatregelen naargelang van de inhoud ervan.

65. In de verhouding tussen enerzijds plannen en programma's en anderzijds individuele projecten is een dergelijke onderscheiding vereist vanwege de relatie tussen de SMB-richtlijn en de MEB-richtlijn. Het is niet zinvol de mogelijke milieueffecten van een maatregel dubbel, volgens beide richtlijnen, te beoordelen.[32] Reeds om die reden is de MEB-richtlijn voor individuele projecten de specifiekere regeling.[33]

66. Met het oog op de afbakening van plannen en programma's ten opzichte van niet alleen individuele projecten, maar ook van andere (nog) algemenere regels, verwijzen sommige partijen naar de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus en naar het Protocol van Kiev.

67. Het Verdrag van Aarhus bevat de meest gedetailleerde typologie van de betrokken maatregelen. Artikel 7, eerste tot en met derde volzin, voorziet in een adequate inspraak van het publiek bij plannen en programma's op het gebied van het milieu. Daarnaast verlangt artikel 7, vierde volzin, dat de partijen zich inspannen om bij de voorbereiding van beleid betreffende het milieu mogelijkheden te scheppen voor inspraak. En ten slotte bevorderen de partijen volgens artikel 8 doeltreffende inspraak gedurende de voorbereiding van uitvoerende regelingen en andere algemeen toepasselijke wettelijk bindende regels die een aanzienlijk effect kunnen hebben op het milieu.

68. Ook het Protocol van Kiev, dat specifiek betrekking heeft op de strategische milieubeoordeling, hanteert dit onderscheid. Terwijl de regels voor plannen en programma's grotendeels overeenkomen met die van de SMB-richtlijn, bevat het protocol ook nog een artikel 13, dat uitdrukkelijk spreekt van beleid en wetgeving. Bij de voorbereiding daarvan moeten de partijen alleen maar trachten te verzekeren dat milieupreoccupaties worden overwogen.

69. Het lijkt echter uitgesloten dat die internationale overeenkomsten een model tekenen voor de SMB-richtlijn waar het gaat om de afbakening van de begrippen plan of programma. Noch het Verdrag van Aarhus, noch het Protocol van Kiev maakte op het tijdstip van vaststelling van de SMB-richtlijn deel uit van het Unierecht. Het Verdrag van Aarhus bestond weliswaar al, maar het wordt in die richtlijn niet vermeld, en deze strekt in het bijzonder niet tot omzetting van dat verdrag. En al anticipeert de SMB-richtlijn in overweging 7 op het later gesloten protocol en strekt blijkens een bij de ratificatie ervan afgegeven verklaring tot de omzetting ervan, volgt ook daaruit niet dat het protocol noopt tot een beperkende uitlegging van de richtlijn.

32 — Zie arresten van 22 september 2011, Valčiukienė e.a. (C-295/10, EU:C:2011:608, punt 62), en 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punt 58).

33 — Zie mijn conclusie in de zaak Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2011:651, punt 151).

70. Bovendien verschilt de SMB-richtlijn in zoverre van die twee internationale overeenkomsten dat zij juist geen bijzondere bepalingen voor beleid of algemene regelingen bevat die een afbakening ten opzichte van plannen en programma's zouden vereisen.

71. Verder zou een beperkende uitlegging van de begrippen plan en programma op deze basis niet verenigbaar zijn met het beginsel van ruime uitlegging van de toepassingsvoorwaarden van de SMB-richtlijn [34], noch met het overkoepelende doel om maatregelen die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben aan een milieubeoordeling te onderwerpen [35]. Dat die twee overwegingen bij internationale overeenkomsten met derde landen minder gewicht hebben, is niet verrassend. Die landen zijn namelijk niet per se verplicht een hoog milieubeschermingsniveau na te streven, een verplichting die wel op de Unie rust krachtens artikel 3, lid 3, tweede volzin, EU, artikel 191, lid 2, VWEU en artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Milieuovereenkomsten met derde landen kunnen derhalve compromissen bevatten die achterblijven bij het beschermingsniveau binnen de Unie. [36]

72. Dat betekent dat de typologie van het Verdrag van Aarhus en van het Protocol van Kiev niet per se toepasbaar is op de oudere SMB-richtlijn.

73. Meer voor de hand ligt een oriëntatie aan artikel 2, lid 7, tweede volzin, van het Verdrag van Espoo, dat tijdens de onderhandelingen over de SMB-richtlijn deel werd van het Unierecht en derhalve eerder dan de reeds genoemde overeenkomsten als mogelijke inspiratiebron voor de richtlijn kan dienen. Volgens de bindende taalversies van die bepaling (de Engelse, de Franse en de Russische) moeten de partijen trachten de beginselen van milieueffectrapportage, voor zover relevant, toe te passen op beleidsvoornemens, plannen en programma's. Dat impliceert dat alle drie soorten maatregelen gelijk worden behandeld.

74. Er is dan ook geen reden om de door het Hof ontwikkelde definitie van de begrippen „plannen en programma's" in te perken wat beleidsvoornemens of wetgeving betreft.

75. Daaraan doet ook het argument van België geen afbreuk, dat het bestreden besluit te vergelijken is met algemene bindende voorschriften in de zin van artikel 6 van de richtlijn industriële emissies [37], waarvoor geen milieubeoordeling vereist is.

76. Het is een feit dat de richtlijn industriële emissies met betrekking tot de vaststelling van dergelijke bepalingen door de lidstaten niet voorziet in een milieubeoordeling, noch in inspraak van het publiek. En in tegenstelling tot de actieprogramma's uit hoofde van de nitraatrichtlijn bestaat er ook geen andere handeling van de Unie die aanleiding zou geven die bepalingen als plannen of programma's te beschouwen.

77. Daarmee is echter niet uitgesloten dat algemene bindende voorschriften in de zin van artikel 6 van de richtlijn industriële emissies in feite plannen of programma's zijn waarvoor volgens de SMB-richtlijn een milieubeoordeling vereist is. Dergelijke bepalingen bevatten namelijk criteria en regels op het gebied van de ruimtelijke ordening of het grondgebruik en voorzien in regels en procedures voor het toezicht op projecten. Tevens is het duidelijk dat zij aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben.

78. Bovendien bevatten ook de actieprogramma's uit hoofde van de nitraatrichtlijn overeenkomstig bijlage III, punt 2, van die richtlijn een grenswaarde voor het op of in de bodem brengen van stikstof.

34 — Arresten van 22 maart 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159, punt 37), en 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punt 50).

35 — Arresten van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punt 40), en 22 maart 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159, punt 30).

36 — Arresten van 14 juli 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, punt 48) en Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, punt 46).

37 — Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB 2010, L 334, blz. 17, met rectificatie in PB 2015, L 29, blz. 16).

79. Algemene grenswaarden kunnen derhalve eveneens deel uitmaken van „plannen en programma's" in de zin van de SMB-richtlijn.

D – *Slotopmerkingen*

80. Naast het feit dat het bestreden besluit moet worden gekwalificeerd als plan of programma gelden nog andere voorwaarden voor de verplichting tot uitvoering van een strategische milieubeoordeling.

81. De Raad van State is in dit opzicht van opvatting dat het bestreden besluit een maatregel is die in de zin van artikel 2, onder a), tweede streepje, van de SMB-richtlijn door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen is „voorgeschreven". Tevens heeft het besluit ontegenzeggelijk betrekking op het door artikel 3, lid 2, onder a), bestreken gebied van de energie en op de goedkeuring van projecten die binnen de werkingssfeer van de MEB-richtlijn vallen, namelijk windturbineparken in de zin van bijlage II, punt 3, onder i), van die richtlijn.

82. EDORA is weliswaar van mening dat de bepalingen van het besluit geen aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, maar dit is strikt genomen geen voorwaarde voor de verplichting een milieubeoordeling volgens artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn uit te voeren. Het arrest Dimos Kropias Attikis zou weliswaar in tegenovergestelde zin kunnen worden geïnterpreteerd, maar in dat geval zou het onderzoek naar eventuele aanzienlijke gevolgen voor het milieu zich beperken tot de vraag of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied.[38] Het is niet waarschijnlijk dat dit zonder meer mogelijk is bij de bepaling van grenswaarden, met name voor de geluidsnormen en de periodieke schaduwwerking van windmoleninstallaties.

83. De Raad van State zal echter wellicht moeten toetsen of in het kader van de milieubeoordeling en de inspraak van het publiek in verband met de andere Waalse initiatieven tot regeling van het gebruik van windenergie ook aandacht is besteed aan de milieueffecten van het bestreden besluit, zoals EDORA aanvoert. De SMB-richtlijn verlangt namelijk in beginsel geen dubbele beoordeling van de milieueffecten, zodat een aparte milieubeoordeling van het besluit mogelijkerwijs overbodig zou zijn geweest.[39] Indien D'Oultremont e.a. echter gelijk hebben dat in het kader van de betrokken inspraakprocedure de voorgelegde informatie niet is geëvalueerd, dan kan die procedure geen vervanging vormen voor een specifieke milieubeoordeling van het bestreden besluit.

V – **Conclusie**

84. Ik geef het Hof derhalve in overweging de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„1) Een ‚plan of programma' in de zin van richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's is een besluit dat criteria en regels in verband met de ruimtelijke ordening vaststelt en voorziet in toezichtregels en -procedures die bij de uitvoering van een of meer projecten in acht moeten worden genomen.

2) Uit artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 volgt niet dat het betrokken plan of programma een volledig kader voor de goedkeuring van projecten moet vaststellen.

3) Een besluit dat verschillende bepalingen voor de installatie van windmolens bevat, waaronder maatregelen inzake veiligheid, controle, herstel van de locatie en het stellen van zekerheid, alsmede naargelang van de planologische zone gedefinieerde geluidsnormen, die althans een deel

38 — Arrest van 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punt 47).

39 — Arrest van 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punt 58).

van het kader vastleggen voor de verlening van bestuursrechtelijke vergunningen voor installaties genoemd in bijlage II, punt 3, onder i), bij richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, moet worden aangemerkt als ‚plan of programma' in de zin van richtlijn 2001/42."