CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. KOKOTT van 4 maart 2010[1]

I — Inleiding

1. De verzoeken van de Belgische Raad van State om een prejudiciële beslissing betreffen de werkingssfeer 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[2] (hierna: „SMB-richtlijn"; SMB staat voor strategische milieubeoordeling). Onderzocht dient te worden of actieprogramma's in de zin van artikel 5 van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen[3] (hierna: „nitraatrichtlijn") aan een milieubeoordeling dienen te worden onderworpen.

2. De SMB-richtlijn dient samen met richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten[4] (hierna: „MEB-richtlijn") te waarborgen dat de bevoegde instanties alle relevante milieugevolgen van projecten in aanmerking nemen wanneer zij beslissingen nemen die invloed hebben op de verwezenlijking van deze projecten. De MEB-richtlijn voorziet in een beoordeling van deze gevolgen in het kader van de verlening van vergunningen voor projecten. De milieubeoordeling op grond van de SMB-richtlijn daarentegen wordt verricht in het kader van beslissingsprocedures die voorafgaan aan de procedures voor de verlening van vergunningen voor individuele projecten, maar die deze procedures kunnen beïnvloeden.

3. De nitraatrichtlijn en de op grond daarvan vast te stellen actieprogramma's bevatten regels inzake de bemesting van landbouwgrond. Landbouwers bemesten hun grond niet alleen om hun gewassen beter te laten groeien, maar ook om dierlijke mest weg te werken. Wanneer een bedrijf meer meststoffen over het land spreidt dan de gewassen kunnen

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 197, blz. 1.

3 — PB L 375, blz. 1; het gaat hier om de versie 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 L 284, blz. 1).

4 — PB L 175, blz. 40; relevant is hier de versie zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG (PB L 156, blz. 17).

opnemen, leidt dit tot overbemesting, wat regelmatig leidt tot waterverontreiniging.

4. In de onderhavige zaak rijst derhalve de vraag of in het kader van actieprogramma's in de zin van de nitraatrichtlijn beslissingen worden getroffen die een zodanige invloed uitoefenen op de latere verlening van vergunningen voor projecten dat deze actieprogramma's aan een milieubeoordeling dienen te worden onderworpen. In deze context moet het Hof voor het eerst een aantal kernvragen in verband met de SMB-richtlijn beantwoorden, in de eerste plaats hoe de begrippen „plan" en „programma" dienen te worden begrepen en onder welke omstandigheden zij een kader vormen voor de toekenning van vergunningen voor projecten.

II — Toepasselijke bepalingen

A — *De SMB-richtlijn*

5. 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."

6. Artikel 2, sub a, geeft de volgende omschrijving 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."

7. Artikel 3 bepaalt welke plannen en programma's aan een beoordeling dienen te worden onderworpen. Van belang zijn met name de leden 1 tot en met 5:

„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. 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.

5. De lidstaten stellen vast, door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's, of door combinatie van beide werkwijzen, of de in de leden 3 en 4 bedoelde plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Hierbij houden zij voor alle gevallen rekening met de relevante criteria van bijlage II, om ervoor te zorgen dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten door deze richtlijn zijn gedekt.[…]"

8. Bijlage II bevat criteria op basis waarvan kan worden uitgemaakt of aanzienlijke milieueffecten in de zin van artikel 3, lid 5, mogelijk zijn. De aandacht dient te worden gevestigd op punt 1, eerste streepje:

„1. De kenmerken van plannen en programma's, in het bijzonder gelet op:

— 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;

[…]"

9. Voorts is de Unie sedert 2008 aangesloten bij het Protocol betreffende strategische milieueffectrapportage bij het VN/ECE-Verdrag van Espoo inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband van 1991 [5] (hierna: „protocol betreffende strategische milieueffectrapportage"). [6] Dit protocol bevat soortgelijke regels als de SMB-richtlijn en wordt door deze richtlijn in Europees recht omgezet. [7]

B — *De nitraatrichtlijn*

10. Ter bescherming van het water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen moeten de lidstaten krachtens artikel 3 van de nitraatrichtlijn bepaalde gebieden als kwetsbare zones aanwijzen. Voor deze gebieden dienen zij krachtens artikel 5 zogenaamde actieprogramma's op te stellen:

„1. Binnen twee jaar na de in artikel 3, lid 2, bedoelde eerste aanwijzing of binnen één jaar na elke in artikel 3, lid 4, bedoelde aanvullende aanwijzing dienen de lidstaten ter bereiking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen actieprogramma's op te stellen voor de aangewezen kwetsbare zones.

2. […]

5 — PB 2008 L 308, blz. 35.

6 — 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 L 308, blz. 33).

7 — 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. In de actieprogramma's wordt rekening gehouden met

a) de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, hoofdzakelijk wat betreft de respectieve bijdrage van stikstof uit agrarische en uit andere bronnen;

b) de milieuomstandigheden in de desbetreffende gebieden van de betrokken lidstaat.

4. De actieprogramma's worden binnen vier jaar na opstelling uitgevoerd en bestaan uit de volgende verplichte maatregelen:

a) de maatregelen van bijlage III;

b) de maatregelen die de lidstaten hebben voorgeschreven in de overeenkomstig artikel 4 opgestelde code(s) van goede landbouwpraktijken, met uitzondering van de maatregelen welke zijn vervangen door die van bijlage III.

5. De lidstaten treffen bovendien in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in lid 4 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Bij het selecteren van die maatregelen houden de lidstaten rekening met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere preventieve maatregelen.

6. De lidstaten stellen passende controleprogramma's op en voeren die uit om de doeltreffendheid van de overeenkomstig dit artikel opgestelde actieprogramma's te beoordelen.

Lidstaten die artikel 5 op hun gehele grondgebied toepassen controleren het nitraatgehalte van de wateren (oppervlaktewater en grondwater) op zodanig geselecteerde meetplaatsen, dat de omvang van de nitraatverontreiniging uit agrarische bronnen kan worden vastgesteld.

7. De lidstaten bezien hun actieprogramma's, met inbegrip van de eventueel krachtens lid 5 genomen aanvullende maatregelen, ten minste eens in de vier jaar opnieuw en herzien deze zo nodig. Zij stellen de Commissie in kennis van wijzigingen in de actieprogramma's."

C — *De MEB-richtlijn*

11. De MEB-richtlijn vormt het referentiepunt voor de bij artikel 3, lid 2, sub a, van de SMB-richtlijn opgelegde beoordelingsplicht.

12. Volgens artikel 4, lid 1, van de MEB-richtlijn moeten de in bijlage I genoemde projecten aan een milieueffectbeoordeling worden onderworpen. Bijlage I, punt 17, noemt bepaalde installaties voor het houden van dieren, namelijk:

„17. Installaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij met meer dan:

a) 85 000 plaatsen voor mesthoenders, 60 000 plaatsen voor hennen;

b) 3 000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg) of

c) 900 plaatsen voor zeugen."

13. De in bijlage II genoemde projecten moeten aan een beoordeling worden onderworpen wanneer zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Bijlage II, punt 1, noemt onder andere de volgende projecten:

„b) Projecten voor het gebruik van niet in cultuur gebrachte gronden of seminatuurlijke gebieden voor intensieve landbouw.

[…]

e) Intensieve veeteeltbedrijven (voor zover niet in bijlage I opgenomen)."

14. Artikel 8 regelt het gebruik van de onderzoeksresultaten:

„De resultaten van de raadplegingen en de krachtens de artikelen 5, 6 en 7 ingewonnen informatie worden in het kader van de vergunningsprocedure in aanmerking genomen."

D — *Richtlijn 2003/35*

15. Voorts dient te worden verwezen naar richtlijn 2003/35/EG 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. [8] Artikel 2 regelt de inspraak van het publiek in de opstelling van plannen en programma's. Volgens artikel 2, lid 5, is dit artikel evenwel niet van toepassing op plannen en programma's zoals bedoeld in bijlage I waarvan de milieueffecten reeds overeenkomstig de SMB-richtlijn worden onderzocht. In bijlage I, sub c, van richtlijn 2003/35 wordt verwezen naar plannen en programma's in de zin van artikel 5, lid 1, van de nitraatrichtlijn.

E — *De natuurbeschermingsrichtlijnen*

16. De in artikel 3, lid 2, sub b, van de SMB-richtlijn bedoelde beoordelingsplicht heeft betrekking op de regels inzake natuurbescherming die zijn neergelegd in richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna [9] (hierna: „habitatrichtlijn") en richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand [10] (hierna: „vogelrichtlijn"). Volgens deze richtlijnen moeten beschermingszones worden aangewezen voor bepaalde habitats en soorten. Artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn, dat volgens artikel 7 ook voor vogelbeschermingszones geldt, bevat regels inzake de beoordeling en de goedkeuring van plannen en projecten die significante gevolgen voor deze beschermingszones kunnen hebben:

„3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. […]"

8 — Aangehaald in voetnoot 4.

9 — PB L 206, blz. 7; relevant is hier de versie zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/105/EG van de Raad van 20 november 2006 tot aanpassing van de richtlijnen 73/239/EEG, 74/557/EEG en 2002/83/EG op het gebied van het milieu in verband met de toetreding van Bulgarije en Roemenië (PB L 363, blz. 368).

10 — PB L 103, blz. 1; relevant is hier de versie zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/105.

F — *Belgisch recht*

17. Volgens de verwijzende rechter heeft het Waalse Gewest op 15 februari 2007 een besluit vastgesteld tot wijziging van boek II van het Milieuwetboek — dit wil zeggen van het Waterwetboek — op het gebied van het duurzame beheer van stikstof in de landbouw.[11] Dit besluit vormt het actieprogramma van het Gewest in de zin van artikel 5 van de nitraatrichtlijn.

III — Hoofdgeding en verzoek om een prejudiciële beslissing

18. De milieuorganisaties Terre Wallonne en Inter-Environnement Wallonie hebben bij de Raad van State beroep ingesteld tegen het besluit van het Waalse Gewest waarbij dit actieprogramma is vastgesteld overeenkomstig artikel 5 van de nitraatrichtlijn. Zij stellen onder meer dat het Gewest een milieubeoordeling had moeten verrichten overeenkomstig de SMB-richtlijn.

19. Bijgevolg heeft de Raad van State de volgende vragen aan het Hof gesteld:

„1) Is het beheersprogramma voor stikstof voor aangewezen kwetsbare zones, waarvan de opstelling is voorgeschreven in artikel 5, lid 1, van [de nitraatrichtlijn], een plan of programma als bedoeld in artikel 3, lid 2, sub a, van [de SMB-richtlijn], dat wordt voorbereid met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en dat het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij [de MEB-richtlijn] genoemde projecten?

2) Is het beheersprogramma voor stikstof voor aangewezen kwetsbare zones, waarvan de opstelling is voorgeschreven in artikel 5, lid 1, van [de nitraatrichtlijn], een plan of programma als bedoeld in artikel 3, lid 2, sub b, van [de SMB-richtlijn], waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van [de habitatrichtlijn], in het bijzonder wanneer het betrokken beheersprogramma voor stikstof van toepassing is op alle aangewezen kwetsbare zones in het Waalse Gewest?

11 — *Belgisch Staatsblad* nr. 68 van 7 maart 2007, blz. 11118 e.v.

3) Is het beheersprogramma voor stikstof voor aangewezen kwetsbare zones, waarvan de opstelling is voorgeschreven in artikel 5, lid 1, van [de nitraatrichtlijn], een ander plan of programma dan de in artikel 3, lid 2, van de [SMB-]richtlijn bedoelde plannen en programma's, dat het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, en met betrekking waartoe de lidstaten overeenkomstig artikel 3, lid 4, bepalen of het aanzienlijke milieueffecten kan hebben als bedoeld in lid 5?"

20. Inter-Environnement Wallonie en het Waalse Gewest — partijen in het hoofdgeding — alsook het Koninkrijk België, de Tsjechische Republiek en de Commissie hebben aan de schriftelijke procedure deelgenomen. Op de Tsjechische Republiek na hebben al deze deelnemers aan de schriftelijke procedure ook deelgenomen aan de mondelinge behandeling op 21 januari 2010.

IV — Juridische beoordeling

21. De vragen van de Raad van State hebben betrekking op drie gevallen waarin volgens artikel 3 van de SMB-richtlijn een milieubeoordeling dient te worden verricht. Het gaat om plannen en programma's

— die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten die vallen onder de MEB-richtlijn (artikel 3, lid 2, sub a, van de SMB-richtlijn; zie verder, punt B),

— waarvoor, gelet op het mogelijke effect op beschermingszones, een beoordeling van de gevolgen voor het gebied vereist is uit hoofde van de habitatrichtlijn (artikel 3, lid 2, sub b, van de SMB-richtlijn; zie verder, punt C), of

— die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor andere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben (artikel 3, leden 4 en 5, van de SMB-richtlijn; zie verder, punt D).

22. Bij al deze gevallen rijst om te beginnen de vraag of actieprogramma's in de zin van artikel 5 van de nitraatrichtlijn al dan niet plannen of programma's in de zin van de SMB-richtlijn zijn (zie verder, punt A-1), en of het nodig is om in abstracto te beoordelen of actieprogramma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben (zie verder, punt A-2).

A — *Voorafgaande opmerkingen*

1. De begrippen „plannen en programma's"

23. België stelt dat het bestreden besluit van het Waalse Gewest een wettelijke regeling vormt en dus geen plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn is. Deze opvatting berust op de correcte vaststelling dat een actieprogramma in de zin van artikel 5 van de nitraatrichtlijn, en dus ook het besluit, noodzakelijkerwijs regels bevat die ook in wetten vervat kunnen zijn. Wanneer de betekenis van de woorden „plan" en „programma" op zich wordt beschouwd, lijkt het ook niet onmogelijk om deze begrippen zo op te vatten dat wetten hiervan zijn uitgesloten. Het is niet ondenkbaar dat deze begrippen betrekking hebben op toekomstige voornemens die verder dienen te worden uitgewerkt, maar niet op onmiddellijk geldende regelingen.

24. De wetgever heeft evenwel deze restrictieve benadering niet gevolgd. Dit blijkt voor de actieprogramma's in de zin van artikel 5 van de nitraatrichtlijn, en dus ook voor het bestreden besluit, reeds uit het feit dat zij programma's worden genoemd. Dat deze benaming in de nitraatrichtlijn inhoudelijk niet verschilt van dezelfde benaming in de SMB-richtlijn, wordt bevestigd door richtlijn 2003/35 (zie verder, sub a). Daarnaast pleiten evenwel ook de doelstellingen (zie verder, sub b) en de systematiek van de SMB-richtlijn (zie verder, sub c), alsook het protocol betreffende strategische milieueffectrapportage, dat een soortgelijk doel heeft als de SMB-richtlijn (zie verder, sub d), ervoor om wettelijke maatregelen niet a priori van de werkingssfeer van de SMB-richtlijn uit te sluiten.

a) Richtlijn 2003/35

25. Het meest overtuigende argument dat actieprogramma's in de zin van artikel 5 van de nitraatrichtlijn plannen of programma's in de zin van de SMB-richtlijn zijn, is te vinden in een andere richtlijn, namelijk de reeds door de verwijzende rechter aangehaalde richtlijn 2003/35. Deze richtlijn betreft onder meer de inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu.

26. Actieprogramma's in de zin van artikel 5 van de nitraatrichtlijn worden in artikel 2, lid 2, en bijlage I, sub c, van richtlijn 2003/35 uitdrukkelijk plannen en programma's genoemd.

27. De wetgever was zich er ook van bewust dat de SMB-richtlijn eveneens betrekking heeft op plannen en programma's, aangezien hij in artikel 2, lid 5, van richtlijn 2003/35 een conflictregel voor beide richtlijnen heeft vastgesteld: het publiek heeft slechts inspraak overeenkomstig richtlijn 2003/35 wanneer

het betrokken plan of programma niet overeenkomstig de SMB-richtlijn aan een milieubeoordeling werd onderworpen.

28. Het zou tegenstrijdig zijn indien de wetgever in richtlijn 2003/35 actieprogramma's uitdrukkelijk als plannen en programma's aanmerkte en zelfs voorzag in de mogelijkheid van een milieubeoordeling overeenkomstig de SMB-richtlijn, maar actieprogramma's geen plannen of programma's in de zin van de SMB-richtlijn zouden kunnen zijn omdat zij wettelijke regels moeten bevatten.

b) Doelstellingen van de SMB-richtlijn

29. De stelling dat wettelijke maatregelen niet mogen worden uitgesloten beantwoordt tevens aan de doelstellingen van de SMB-richtlijn. Deze richtlijn heeft volgens artikel 1 ervan tot 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, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben, aan een milieubeoordeling worden onderworpen.

30. De twee begrippen „plannen en projecten" dienen bijgevolg aldus te worden uitgelegd dat maatregelen die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, zeker aan een milieubeoordeling zullen worden onderworpen. Zoals in het kader van de MEB-richtlijn [12] dient dan ook primair de vraag te worden gesteld of de betrokken maatregelen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Wettelijke regelingen kunnen dergelijke effecten hebben, met name wanneer zij milieuverontreiniging mogelijk maken.

31. Het specifieke doel dat met de beoordeling van plannen en programma's wordt nagestreefd, blijkt uit de ontstaansgeschiedenis van de SMB-richtlijn. Deze richtlijn vult namelijk de meer dan tien jaar oudere MEB-richtlijn aan, die ertoe strekt milieueffecten in aanmerking te nemen bij de toekenning van vergunningen voor projecten.

32. Bij de toepassing van de MEB-richtlijn is gebleken dat op het ogenblik van de beoordeling van projecten belangrijke milieueffecten vaak reeds vaststaan op grond van vroegere planningsmaatregelen. [13] Deze effecten kunnen dus weliswaar bij de milieueffectbeoordeling worden onderzocht, maar bij de verlening van een vergunning voor het plan niet meer ten volle in aanmerking worden

12 — Zie bijvoorbeeld arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, Jurispr. blz. I-5403, punten 32 en 39), 16 september 1999, WWF e.a. (C-435/97, Jurispr. blz. I-5613, punt 40), 19 september 2000, Linster (C-287/98, Jurispr. blz. I-6917, punt 52), 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, Jurispr. blz. I-1197, punt 32), en 25 juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Jurispr. blz. 2008, I-6097, punt 33).

13 — Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's [COM(96) 511 def., blz. 6].

genomen. Daarom is het zinvol, dergelijke milieueffecten reeds in de fase van de voorbereidende maatregelen te onderzoeken en er in die context rekening mee te houden.

33. Zo kan bijvoorbeeld een abstract routeplan bepalen dat een straat binnen een bepaalde strook dient te worden aangelegd. Of alternatieven buiten deze strook geringere effecten op het milieu hebben, wordt dus mogelijkerwijs bij de latere verlening van een vergunning voor het concrete plan om de straat aan te leggen niet meer onderzocht. Om deze reden zou reeds bij het vastleggen van de strook moeten worden onderzocht welke milieueffecten de afbakening van het traject heeft en of alternatieven in de beoordeling moeten worden betrokken.

34. Er zijn verschillende soorten regels voor de verlening van vergunningen voor projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Territoriale plannen kunnen met een verschillende graad van nauwkeurigheid vastleggen waar bepaalde projecten mogen worden uitgevoerd. Maar ook regelingen waarbij wordt vastgelegd hoe projecten dienen te worden uitgevoerd, kunnen aanzienlijke effecten op het milieu hebben. Zo zou een (fictieve) regeling die de rechtstreekse lozing van dierlijke mest uit installaties voor intensieve veehouderij in natuurlijke wateren zou toestaan, aanzienlijke effecten op het milieu hebben.

35. Aanzienlijke milieueffecten kunnen dus slechts ten volle in aanmerking worden genomen indien zij worden onderzocht in het kader van alle voorbereidende maatregelen die ertoe kunnen leiden dat later uitgevoerde projecten dergelijke effecten hebben. In die zin dienen de begrippen „plan" en „programma" zo ruim te worden opgevat dat zij ook wettelijke regelingen omvatten.

c) Samenhang tussen de begrippen „plan" en „programma" in de SMB-richtlijn

36. Deze uitlegging van de begrippen „plan" en „programma" vindt steun in de regels die zijn neergelegd in de SMB-richtlijn.

37. Volgens artikel 2, sub a, van de SMB-richtlijn dient onder de uitdrukking „plannen en programma's" in de zin van deze richtlijn te worden begrepen 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.

38. De twee begrippen worden in deze bepaling niet gedefinieerd, maar slechts nader bepaald: onder „plannen en programma's" in de zin van de richtlijn dient te worden begrepen plannen en programma's die aan bepaalde — extra — voorwaarden voldoen.

39. De eerste van deze voorwaarden toont evenwel minstens duidelijk aan dat de wetgevingsprocedure in het kader waarvan het besluit van het Waalse Gewest is vastgesteld, niet in de weg staat aan de toepassing van de SMB-richtlijn. Het eerste streepje bepaalt namelijk uitdrukkelijk dat plannen en programma's middels een wetgevingsprocedure kunnen worden opgesteld. Dit pleit er overigens voor dat ook maatregelen die inhoudelijk van wettelijke aard zijn, plannen of programma's kunnen zijn.

40. Inter-Environnement Wallonie wijst in dit verband terecht op een onderscheid met de MEB-richtlijn: artikel 1, lid 5, van de MEB-richtlijn sluit wettelijke maatregelen uitdrukkelijk van de werkingssfeer van deze richtlijn uit. [14] De SMB-richtlijn bevat niet een dergelijke uitzondering, hoewel de kans duidelijk groter is dat zij een impact zal hebben op wetsontwerpen dan dat de MEB-richtlijn een dergelijke impact zou hebben.

41. De tweede voorwaarde toont aan dat de vrees van België, dat alle mogelijke wetten aan een milieubeoordeling zullen moeten worden onderworpen, niet helemaal gegrond is. Een algemene verplichting om wetten aan een milieubeoordeling te onderwerpen is reeds uitgesloten omdat de SMB-richtlijn volgens artikel 2, sub a, tweede streepje, slechts betrekking heeft op plannen en projecten die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn *voorgeschreven*. Vrije politieke beslissingen om wetsontwerpen in te dienen zijn dus niet aan de beoordelingsplicht onderworpen.

42. Deze beperking betekent evenwel niet dat het actieprogramma van het Waalse Gewest niet aan een milieubeoordeling is onderworpen. Dit programma is vastgesteld op grond van de — bij artikel 5 van de nitraatrichtlijn opgelegde — verplichting om regels uit te vaardigen. Het moet een aantal dwingend voorgeschreven regels omvatten, die in de bijlagen bij de richtlijn worden genoemd, zoals regels over het het op of in de bodem

14 — Zie dienaangaande de in voetnoot 12 aangehaalde arresten WWF u. a., punten 55 e.v., en Linster, punten 41 e.v.

brengen van meststoffen (artikel 5, lid 4, en bijlage III, punten 1 en 2). [15]

43. Ten slotte pleiten ook de regels inzake de beoordelingsplicht in artikel 3, lid 2, sub a, en lid 4, van de SMB-richtlijn tegen een uitsluiting van wettelijke regelingen. Volgens deze bepalingen kunnen plannen en programma's het kader vormen voor de toekenning van vergunningen voor projecten. Uit bijlage II, punt 1, eerste streepje, blijkt dat de wetgever hiermee vooral doelde op de mate waarin het plan of het programma een kader vormt voor projecten en andere activiteiten wat de ligging, de aard, de omvang en de gebruiksvoorwaarden en de toewijzing van hulpbronnen betreft. Regelingen op dit gebied kunnen naar hun aard wettelijke regelingen zijn.

d) Protocol betreffende strategische milieueffectrapportage

44. Het protocol betreffende strategische milieueffectrapportage [16], een internationale overeenkomst die de Unie in het kader van de VN-ECE heeft gesloten, toont eveneens aan dat de milieubeoordeling van wettelijke regelingen niet van de hand dient te worden gewezen. Volgens artikel 13, lid 1, moeten de partijen trachten te verzekeren dat milieu-, inclusief gezondheidspreoccupaties voor zover nodig worden overwogen en geïntegreerd in de opstelling van hun voorstellen voor beleid en wetgeving die significante milieu-, inclusief gezondheidseffecten kunnen hebben. Daarbij gaat het er niet enkel om, het milieu op enigerlei wijze in de overwegingen te betrekken, maar ook om overeenkomstig artikel 13, lid 2, de passende beginselen en elementen van dit protocol in aanmerking te nemen.

45. Weliswaar kan uit deze bepaling geen dwingende verplichting worden afgeleid om wetsontwerpen aan een milieubeoordeling te onderwerpen, maar de partijen bij het protocol, daaronder begrepen de Europese Unie, achten een dergelijke beoordeling kennelijk mogelijk en zinvol.

e) Tussentijdse conclusie

46. Samenvattend dient te worden vastgesteld dat actieprogramma's in de zin van

15 — De arresten van 8 maart 2001, Commissie/Luxemburg (C-266/00, Jurispr. blz. I-2073), 2 oktober 2003, Commissie/Nederland (C-322/00, Jurispr. blz. I-11267), en 22 september 2005, Commissie/België (C-221/03, Jurispr. blz. I-8307), die betrekking hebben op de ontoereikende uitvoering van de nitraatrichtlijn, illustreren het wettelijke karakter van de actieprogramma's.

16 — Zie hierboven, punt 9.

artikel 5 van de nitraatrichtlijn plannen of programma's in de zin van de SMB-richtlijn zijn, ook al zijn zij bij wet vastgesteld.

2. Mogelijk bestaan van aanzienlijke milieueffecten

47. Volgens de Commissie geldt de verplichting om een milieubeoordeling te verrichten overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de SMB-richtlijn in elk geval slechts indien het betrokken plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Artikel 3, lid 1, van de SMB-richtlijn zou inderdaad aldus kunnen worden opgevat dat het mogelijke bestaan van aanzienlijke effecten op het milieu steeds een afzonderlijke voorwaarde vormt voor het bestaan van de verplichting tot het verrichten van een milieubeoordeling. Dit zou beantwoorden aan het in artikel 1 genoemde doel van de richtlijn, plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben, aan een milieubeoordeling te onderwerpen.

48. Indien we de regels inzake de beoordelingsplicht één voor één bekijken, blijkt evenwel dat zij betrekking hebben op concrete situaties waarin mogelijkerwijs aanzienlijke milieueffecten bestaan, zodat een afzonderlijke beoordeling van deze mogelijkheid niet vereist is. [17]

49. Artikel 3, lid 2, van de SMB-richtlijn brengt dit duidelijk tot uiting, voor zover het vaststelt dat een milieubeoordeling wordt verricht van *alle* plannen en programma's die voldoen aan de voorwaarden van lid 2, sub a of b. Een aanvullende voorwaarde dat aanzienlijke milieueffecten mogelijk zijn, is hiermee onverenigbaar.

50. Het tweede geval waarin een beoordelingsplicht bestaat — dat is neergelegd in artikel 3, lid 2, sub b, van de SMB-richtlijn — vormt een concrete uitdrukking van de voorwaarde dat aanzienlijke milieueffecten mogelijk zijn. Deze mogelijke effecten moeten specifiek tot gevolg hebben dat een milieueffectbeoordeling overeenkomstig artikel 6 van de habitatrichtlijn vereist is. Dit is het geval wanneer niet op basis van objectieve omstandigheden kan worden uitgesloten dat de plannen of projecten afzonderlijk of in combinatie met andere plannen en projecten significante

17 — Zo dient vermoedelijk ook de door vertegenwoordigers van de lidstaten en het directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie opgestelde leidraad van de Commissie voor de uitvoering 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 (punt 3.21) te worden opgevat.

gevolgen hebben voor een beschermingszone. [18] Daarbij gaat het niet in abstracto om de vraag of het milieu gevaar loopt, maar om de instandhoudingsdoelstellingen die voor elk van de betrokken zones zijn vastgesteld. [19] Het zou dan ook verkeerd zijn om nogmaals afzonderlijk op basis van een andere maatstaf te beoordelen of aanzienlijke milieueffecten mogelijk zijn.

51. In artikel 3, leden 3 en 4, van de SMB-richtlijn wordt deze voorwaarde voor het bestaan van een beoordelingsplicht daarentegen niet nader gespecificeerd, maar wordt het mogelijke bestaan van aanzienlijke milieueffecten uitdrukkelijk als voorwaarde gesteld. De opvatting van de Commissie komt er dan ook in deze gevallen op neer dat dit criterium tweemaal wordt getoetst.

52. Enkel artikel 3, lid 2, sub a, van de SMB-richtlijn bevat geen voorwaarden waaruit duidelijk de verplichting voortvloeit om te onderzoeken of aanzienlijke milieueffecten mogelijk zijn. Juist dit onderscheid met de andere beoordelingsplichten toont evenwel aan dat de wetgever in dit geval geen afzonderlijke beoordeling vereist van de vraag of aanzienlijke milieueffecten mogelijk zijn. Hij is er veeleer van uitgegaan dat bij de in artikel 3, lid 2, sub a, bedoelde plannen en programma's dergelijke effecten hoe dan ook te verwachten zijn.

53. De wetgever heeft deze aanpak overigens ook in de MEB-richtlijn gevolgd. De in artikel 4, lid 1, en bijlage I bedoelde projecten zijn in elk geval aan een milieueffectbeoordeling onderworpen, terwijl de in bijlage II bedoelde projecten slechts dienen te worden beoordeeld wanneer zij aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben. [20]

54. Bijgevolg hoeft niet afzonderlijk te worden onderzocht of aanzienlijke effecten op het milieu mogelijk zijn.

B — *Eerste vraag*

55. Met de eerste vraag wenst de Raad van State te vernemen of het actieprogramma van het Waalse Gewest overeenkomstig artikel 3, lid 2, sub a, van de SMB-richtlijn aan een milieubeoordeling dient te worden onderworpen. Volgens deze bepaling moet onverminderd lid 3 een milieubeoordeling worden

18 — Arresten van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Jurispr. blz. I-7405, punt 45), en 13 december 2007, Commissie/Ierland (C-418/04, Jurispr. blz. 2007, I-10947, punt 238).

19 — Zie arrest Commissie/Ierland (aangehaald in voetnoot 18, punt 259).

20 — Zie de in voetnoot 12 aangehaalde arresten.

verricht van alle plannen en programma's 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 de MEB-richtlijn genoemde projecten.

56. Het wordt niet betwist dat het besluit van het Waalse Gewest de landbouwsector betreft, aangezien het betrekking heeft op het gebruik van stikstofhoudende meststoffen in de landbouw. Tegelijkertijd houdt het verband met het waterbeheer, aangezien het beoogt de waterkwaliteit te beschermen. Voorts is duidelijk dat het actieprogramma niet onder de de-minimisregel van artikel 3, lid 3, van de SMB-richtlijn valt.

57. De deelnemers aan de procedure zijn daarentegen verdeeld over de vraag of het besluit het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor in de bijlagen I en II bij de MEB-richtlijn genoemde projecten.

58. België is met name van mening dat het op of in de bodem brengen van meststoffen geen project is waarvan de gevolgen voor het milieu dienen te worden onderzocht. De Raad van State acht het daarentegen mogelijk dat het besluit het kader vormt voor de toekenning van vergunningen voor installaties voor intensieve veehouderij in de zin van bijlage I, punt 17, of bijlage II, punt 1, sub e, van de MEB-richtlijn alsook voor projecten voor het gebruik van niet in cultuur gebrachte gronden of semi-natuurlijke gebieden voor intensieve landbouw in de zin van bijlage II, punt 1, sub b.

59. Een actieprogramma in de zin van artikel 5 van de nitraatrichtlijn is ongetwijfeld voor dergelijke projecten van belang, aangezien het houden van dieren gepaard gaat met de productie van uitwerpselen, dat wil zeggen van organische stikstofhoudende meststoffen, die moeten worden weggewerkt, en stikstofhoudende meststoffen kunnen worden gebruikt bij de omvorming van niet in cultuur gebrachte gronden of semi-natuurlijke gebieden tot gebieden voor intensieve landbouw. De vraag is evenwel of dit belang volstaat om te kunnen stellen dat een dergelijk actieprogramma een *kader* vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor dergelijke plannen.

1. Het begrip „kader"

60. Het gebruik van het begrip „kader" beantwoordt aan het doel, de milieueffecten van elk besluit dat voorwaarden formuleert voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, reeds in de context van dit besluit in aanmerking te nemen. [21]

21 — Zie hierboven, punten 29 e.v.

61. Het is evenwel onduidelijk in welke mate de voorwaarden die in plannen en programma's zijn vastgesteld, invloed op specifieke projecten moeten uitoefenen om een kader te kunnen vormen.

62. Tijdens de wetgevingsprocedure hebben Nederland en Oostenrijk voorgesteld om duidelijk vast te stellen dat het kader de plaats, de aard en de omvang moet *bepalen* van projecten die aan een milieueffectbeoordeling dienen te worden onderworpen. [22] Slechts zeer specifieke, definitieve voorschriften zouden dus aanleiding kunnen geven tot een milieubeoordeling. Aangezien dit voorstel niet is gevolgd, is het begrip „kader" niet tot de vaststelling van deze elementen beperkt.

63. Het standpunt van de Tsjechië is gebaseerd op een even enge opvatting van het begrip „kader". Volgens haar moet het plan of het programma impliciet of expliciet bepaalde projecten omvatten.

64. Plannen en programma's kunnen evenwel de toekenning van vergunningen voor individuele projecten op totaal verschillende wijzen beïnvloeden en aldus verhinderen dat de effecten op het milieu op passende wijze in aanmerking worden genomen. Dienovereenkomstig gaat de SMB-richtlijn uit van een zeer ruime opvatting van het begrip „kader".

65. Dit blijkt bijzonder duidelijk uit een van de criteria waarop de lidstaten zich baseren wanneer zij overeenkomstig artikel 3, lid 5, beoordelen of de plannen of programma's aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben. Zij moeten namelijk rekening houden met de *mate* waarin het plan of het programma een kader vormt voor projecten en andere activiteiten met betrekking tot de ligging, aard, omvang en gebruiksvoorwaarden alsmede wat betreft de toewijzing [23] van hulpbronnen (bijlage II, punt 1, eerste streepje). Het begrip „kader" is dus een flexibel begrip. Het vereist geen definitieve voorschriften, maar omvat ook vormen van beïnvloeding die nog speelruimte laten.

66. Anders dan België stelt, is de opsomming van de verschillende kenmerken in bijlage II, punt 1, eerste streepje, niet cumulatief, althans niet in die zin dat het kader betrekking moet hebben op al deze kenmerken. Bij de beoordeling van de vraag of de milieueffecten aanzienlijk zijn, hoeft namelijk slechts „in het bijzonder" te worden gelet op de onder de vijf streepjes van bijlage II, punt 1, genoemde kenmerken. Wanneer de totale lijst

22 — Raadsdocument 12967/99 van 17 november 1999, voetnoot 10: „by determining their location, nature or size".

23 — Voetnoot niet relevant voor de Nederlandse vertaling.

niet uitputtend is, kunnen ook de sublijsten dat niet zijn. Bovendien zou de cumulatieve toepassing van de individuele kenmerken in tegenspraak zijn met het gebruik van het begrip „mate" in bijlage II, punt 1. Deze formulering impliceert veeleer dat de verschillende kenmerken in verschillende mate aanwezig kunnen zijn, dat wil zeggen mogelijkerwijs ook helemaal niet. Enkel deze benadering beantwoordt aan het doel, alle besluiten die aan de toekenning van een vergunning voor een project voorafgaan aan een milieubeoordeling te onderwerpen, voor zover zij aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben.

67. Samenvattend dient dus te worden vastgesteld dat een plan of een programma een kader vormt, voor zover besluiten worden genomen die invloed uitoefenen op de mogelijke toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, in het bijzonder wat de ligging, aard, omvang en gebruiksvoorwaarden of de toewijzing van hulpbronnen betreft.

2. Toepassing op actieprogramma's

68. Aldus dient te worden onderzocht of de regels die zijn vastgesteld in het kader van een actieprogramma in de zin van artikel 5 van de nitraatrichtlijn, invloed kunnen uitoefenen op de toekenning van vergunningen voor intensieve-veehouderijprojecten in de zin van bijlage I, punt 17, of bijlage II, punt 1, sub e, van de MEB-richtlijn of voor projecten voor het gebruik van niet in cultuur gebrachte gronden of semi-natuurlijke gebieden voor intensieve landbouw in de zin van bijlage II, punt 1, sub b.

69. Volgens België is dit niet het geval, aangezien de inhoud van de actieprogramma's door de nitraatrichtlijn wordt bepaald. Dit argument zou kunnen kloppen indien de nitraatrichtlijn de lidstaten geen speelruimte liet bij het uitwerken van actieprogramma's. In dat geval zou het actieprogramma slechts het door de nitraatrichtlijn gevormde kader invullen. Een milieubeoordeling kan de omzetting van dergelijke dwingende voorschriften van de richtlijn niet meer beïnvloeden, maar zou aan de vaststelling van de richtlijn moeten voorafgaan.

70. Zoals de Commissie beklemtoont, laat de nitraatrichtlijn de lidstaten evenwel een speelruimte, bijvoorbeeld bij de vaststelling van een verbod om gedurende bepaalde periodes mest te gebruiken. De milieubeoordeling kan ertoe bijdragen dat deze speelruimte optimaal wordt benut, doordat zij een beter inzicht verschaft in de milieueffecten van de verschillende alternatieven.

71. Bovendien volstaat het niet in alle gevallen dat de lidstaten de actieprogramma's specifiek afstemmen op de regels van de nitraatrichtlijn. Zij moeten veeleer overeenkomstig artikel 5, lid 5, van deze richtlijn de aanvullende of verscherpte maatregelen treffen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in de nitraatrichtlijn bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de vervuiling van het water door nitraat uit agrarische bronnen te verminderen en verdere vervuiling te voorkomen. De milieubeoordeling kan de noodzaak van dergelijke maatregelen aan het licht brengen.

72. Ten slotte staat het de lidstaten volgens artikel 176 EG (thans artikel 193 VWEU) bij de vaststelling van de actieprogramma's vrij, verdergaande beschermingsmaatregelen te treffen.

73. De eisen die de nitraatrichtlijn aan een actieprogramma stelt, sluiten dus niet uit dat dit programma een kader vormt voor de toekenning van vergunningen voor projecten.

74. Het Waalse Gewest betoogt dat volgens het toepasselijke nationale recht de vergunningen die voor intensieve-veehouderijprojecten worden toegekend, geen betrekking hebben op het op of in de bodem brengen van meststoffen. Het gaat om verschillende administratieve procedures die losstaan van elkaar. Bijgevolg kan het actieprogramma geen invloed uitoefenen op de intensieve-veehouderijprojecten.

75. Dit argument kan mij niet overtuigen.

76. Een actieprogramma dient te verhinderen dat de landbouw meer stikstofhoudende meststoffen gebruikt dan de planten kunnen verbruiken, aangezien een teveel aan stikstof het water verontreinigt. Het regelt dus primair het op of in de bodem brengen van stikstofhoudende meststoffen, met name de toelaatbare hoeveelheid, de periodes en de wijze waarop de meststoffen op of in de bodem dienen te worden gebracht. Tegelijkertijd verlangen actieprogramma's evenwel dat landbouwbedrijven over voldoende geschikte opslagcapaciteit beschikken voor mest die wordt geproduceerd in perioden dat deze niet op of in de bodem mag worden gebracht.

77. Actieprogramma's vormen reeds volgens de nitraatrichtlijn een kader met betrekking tot de gebruiksvoorwaarden voor de toekenning van vergunningen voor het gebruik van niet in cultuur gebrachte gronden of semi-natuurlijke gebieden voor intensieve landbouw in de zin van bijlage II, punt 1, sub b, van de MEB-richtlijn. Dit kader wordt rechtstreeks gevormd door de regels betreffende de aanwending van stikstofhoudende meststoffen die bij het gebruik van deze gebieden in acht dienen te worden genomen.

78. Bovendien moet worden aangenomen dat minstens de regels betreffende de opslagcapaciteit, ook die welke zijn neergelegd in de in het Waalse Gewest geldende bepalingen, de toekenning van vergunningen voor intensieve-veehouderijprojecten zullen beïnvloeden. Deze installaties moeten immers over een toereikende opslagcapaciteit beschikken. Uiteindelijk komt het daar evenwel niet op aan.

79. Uit de bepalingen van het Unierecht blijkt namelijk reeds dat actieprogramma's een kader vormen voor de toekenning van vergunningen voor bovengenoemde projecten. Reeds de MEB-richtlijn leidt tot een — minimale — beïnvloeding en nog verdergaande verplichtingen volgen voor een deel van de betrokken soorten projecten uit richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging [24] (hierna: „IPPC-richtlijn").

80. Volgens artikel 8 van de MEB-richtlijn moeten in het kader van vergunningsprocedures voor projecten waarvoor een milieueffectbeoordeling dient te worden verricht, alle resultaten van deze beoordeling in aanmerking worden genomen. Een beoordelingsplicht bestaat in elk geval voor de in bijlage I bedoelde projecten, zoals de in casu aan de orde zijnde installaties voor intensieve veehouderij in de zin van punt 17 van deze bijlage. Bij deze beoordeling van een project moet niet alleen rekening worden gehouden met de rechtstreekse gevolgen van de geplande werkzaamheden zelf, maar ook met de milieueffecten die het gebruik en de exploitatie van de met deze werkzaamheden aangelegde installaties kunnen veroorzaken [25], met name met de effecten die installaties voor intensieve veehouderij hebben op de kwaliteit van het water. [26] Bijgevolg moet bij de toekenning van vergunningen voor installaties voor intensieve veehouderij ook rekening worden gehouden met de vraag of de geproduceerde mest op passende wijze kan worden opgeslagen en verwijderd.

81. Aldus leidt het door het actieprogramma gevormde kader minstens ertoe dat de installatie in overeenstemming met de bepalingen van het programma moet kunnen worden geëxploiteerd. Tegelijkertijd kan de vergunning evenwel moeilijk wegens verontreiniging van het water door nitraat uit agrarische bronnen worden geweigerd wanneer het project aan de bepalingen van het programma voldoet. Bepaalde alternatieven — die, gelet op het doel van het actieprogramma, schadelijk zijn voor het milieu — worden dus uitgesloten, en

24 — PB L 257, blz. 26; relevant is hier de versie zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 166/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (PB L 33, blz. 1). Richtlijn 96/61 is inmiddels vervangen door richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (gecodificeerde versie) (PB L 24, blz. 8).

25 — Zie de in voetnoot 12 aangehaalde arresten Abraham e.a., punt 43, en Ecologistas en Acción-CODA, punt 39.

26 — Zie arrest van 8 september 2005, Commissie/Spanje (C-121/03, Jurispr. blz. I-7569, punt 88).

andere alternatieven — die het water mogelijkerwijs beter beschermen — hoeven niet te worden onderzocht en overwogen. Dit geldt in concreto niet alleen voor de gebruiksvoorwaarden, maar kan ook gevolgen hebben voor de ligging. Er kunnen maar vergunningen voor installaties voor intensieve veehouderij worden toegekend wanneer deze gelegen zijn op een plaats waar voldoende land ter beschikking is voor het op of in de grond brengen van dierlijke mest.

82. De rol van de actieprogramma's als kader voor de goedkeuring van bepaalde installaties voor intensieve veehouderij wordt nog versterkt door een andere richtlijn, namelijk de IPPC-richtlijn. Deze richtlijn betreft dezelfde soorten installaties als die welke zijn bedoeld in bijlage I, punt 17, van de MEB-richtlijn, maar de drempelwaarden liggen iets lager (zie bijlage I, punt 6.6 van de IPPC-richtlijn), zodat zij meer installaties bestrijkt. De toekenning van vergunningen voor dergelijke installaties moet volgens de artikelen 9, lid 1, en 3, sub a en b, van de IPPC-richtlijn waarborgen dat de installatie op zodanige wijze wordt geëxploiteerd dat alle passende preventieve maatregelen tegen verontreinigingen worden getroffen en geen belangrijke verontreiniging wordt veroorzaakt. Het op of in de grond brengen van de geproduceerde dierlijke mest vormt onderdeel van de exploitatie van deze installatie. Het actieprogramma moet in dit kader dus niet alleen in aanmerking worden genomen, maar het moet tevens dwingend in ácht worden genomen.

83. Actieprogramma's vormen aldus een kader voor de toekenning van vergunningen voor installaties voor intensieve veehouderij in de zin van bijlage I, punt 6.6, van de IPPC-richtlijn, die ofwel onder bijlage I, punt 17, ofwel onder bijlage II, punt 1, sub e, van de MEB-richtlijn vallen.

84. Bijgevolg dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat actieprogramma's in de zin van artikel 5 van de nitraatrichtlijn overeenkomstig artikel 3, lid 2, sub a, van de SMB-richtlijn aan een milieubeoordeling moeten worden onderworpen.

C — Tweede vraag

85. Aangezien reeds artikel 3, lid 2, sub a, van de SMB-richtlijn de verplichting meebrengt om actieprogramma's aan een milieubeoordeling te onderwerpen, is het voor het hoofdgeding niet meer relevant, of ook artikel 3, lid 2, sub b, een beoordelingsplicht oplegt. [27] Ik zal de tweede vraag dan ook slechts subsidiair beantwoorden.

27 — In de praktijk zal evenwel ook bij een beoordeling overeenkomstig artikel 3, lid 2, sub a, van de SMB-richtlijn de vraag moeten worden gesteld of de maatregel beschermingszones treft, aangezien effecten op deze zones mogelijkerwijs volgens andere criteria dienen te worden beoordeeld. De wijze waarop de beoordeling wordt verricht, is evenwel in het onderhavige geding niet aan de orde.

86. Met deze vraag wenst de Raad van State te vernemen of actieprogramma's wegens hun effect op beschermingszones in de zin van de habitatrichtlijn of de vogelrichtlijn aan een milieubeoordeling dienen te worden onderworpen.

87. Volgens artikel 3, lid 2, sub b, van de SMB-richtlijn moet een milieubeoordeling worden verricht van alle plannen en programma's waarvoor, gelet op het mogelijk effect op beschermingszones, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van de habitatrichtlijn. Volgens deze bepalingen moet voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling worden verricht van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.

88. Actieprogramma's in de zin van artikel 5 van de nitraatrichtlijn houden niet direct verband met, en zijn evenmin nodig voor, het beheer van beschermingszones in de zin van de habitatrichtlijn of de vogelrichtlijn. Bijgevolg dient een milieubeoordeling te worden verricht wanneer een actieprogramma afzonderlijk of in combinatie met andere plannen en projecten significante gevolgen voor beschermingszones kan hebben.

89. Aldus dient te worden onderzocht of het waarschijnlijk is dan wel of het risico bestaat dat de betrokken maatregel significante gevolgen zal hebben voor het betrokken gebied. [28] Gelet op met name het voorzorgsbeginsel bestaat dit risico wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied. [29]

90. Voor zover het gaat om planningsmaatregelen, vereist artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn dus een beoordeling wanneer deze maatregelen aanzienlijke invloed kunnen hebben op de beslissing om al dan niet een vergunning toe te kennen voor projecten die zelf significante gevolgen voor deze beschermingszones kunnen hebben. [30] Plannen dienen evenwel te worden onderscheiden van louter voorbereidende denkoefeningen van de administratie en moeten zodanig precies zijn dat een beoordeling van de milieueffecten noodzakelijk is. [31]

91. De in artikel 3, lid 2, sub b, van de SMB-richtlijn bedoelde beoordelingsplicht heeft typisch betrekking op plannen of programma's die concrete projecten met betrekking

28 — Arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (aangehaald in voetnoot 18, punt 43), alsook arresten van 20 oktober 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-6/04, Jurispr. blz. I-9017, punt 54), en 4 oktober 2007, Commissie/Italië (C-179/06, Jurispr. blz. I-8131, punt 34).

29 — Arresten Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (aangehaald in voetnoot 18, punt 44), Commissie/Verenigd Koninkrijk (aangehaald in voetnoot 28, punt 54), en Commissie/Ierland (aangehaald in voetnoot 18, punt 254).

30 — Arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk (aangehaald in voetnoot 28, punt 55).

31 — Arrest Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 28, punt 41).

tot bepaalde beschermingszones omvatten, bijvoorbeeld plannen voor het vrijmaken van een strook in een beschermingszone met het oog op de aanleg van een straat.

92. Uit de nitraatrichtlijn blijkt daarentegen niet dat een actieprogramma in de zin van artikel 5 noodzakelijkerwijs invloed heeft op de toekenning van vergunningen voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor beschermingszones. Het feit dat een project verenigbaar is met het actieprogramma, zegt namelijk nog niets over de toelaatbaarheid ervan wanneer het gevolgen kan hebben voor een beschermingszone. Dat dient te worden uitgemaakt op basis van de habitatrichtlijn.

93. Ook uit de habitatrichtlijn valt niet af te leiden dat actieprogramma's relevant zijn voor de toekenning van vergunningen voor projecten die betrekking hebben op beschermingszones. Artikel 6, lid 3, tweede volzin, en artikel 6, lid 4, bevatten veeleer autonome criteria voor de toekenning van vergunningen voor plannen en projecten, die niet direct verband houden met de doelstellingen van de actieprogramma's.

94. Volgens artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn kunnen de bevoegde nationale autoriteiten slechts toestemming geven voor een project wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat dit project geen schadelijke gevolgen zal hebben voor de betrokken beschermingszone als zodanig. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen dergelijke gevolgen zullen zijn. [32] Bepalend hiervoor zijn de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. [33]

95. Wanneer dergelijke schadelijke gevolgen niet uitgesloten kunnen worden, kan overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn een vergunning worden toegekend indien er geen alternatieve oplossingen zijn en het project om dwingende redenen van groot openbaar belang moet worden gerealiseerd, op voorwaarde dat de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen heeft genomen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. [34] Actieprogramma's in de zin van artikel 5 van de nitraatrichtlijn spelen daarbij geen rol.

96. Toch kan niet worden uitgesloten dat actieprogramma's tot een aanzienlijke aantasting van beschermingszones kunnen bijdragen.

97. *In de eerste plaats* kan een lidstaat maatregelen in actieprogramma's opnemen die verder gaan dan de vereisten van

32 — Arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (aangehaald in voetnoot 18, punt 59).

33 — Zie arrest Commissie/Ierland (aangehaald in voetnoot 18, punt 259).

34 — Arrest Commissie/Ierland (aangehaald in voetnoot 18, punt 260).

de nitraatrichtlijn en die beogen, invloed uit te oefenen op de toekenning van vergunningen voor projecten met betrekking tot beschermingszones.

98. *In de tweede plaats* kunnen de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied uitdrukkelijk of impliciet een verband met het actieprogramma tot stand brengen, bijvoorbeeld wanneer eutrofiëring van de wateren dient te worden vermeden. Een toepasselijk actieprogramma zou kunnen worden geacht te volstaan ter bereiking van dit doel. Of een dergelijk verband bestaat, kan slechts worden vastgesteld op basis van een onderzoek van de instandhoudingsdoelstellingen van de door het actieprogramma bestreken beschermingszones.

99. *In de derde plaats* kunnen andere bepalingen van nationaal recht tot gevolg hebben dat een actieprogramma invloed heeft op de toekenning van vergunningen in de zin van de artikelen 6 en 7 van de habitatrichtlijn. Een dergelijk verband kan weliswaar indruisen tegen de voorwaarden die de habitatrichtlijn stelt aan de toekenning van vergunningen voor projecten, maar dit sluit niet uit dat particulieren zich niettemin op dergelijke bepalingen kunnen beroepen.

100. Of een actieprogramma, de instandhoudingsdoelstellingen van beschermingszones of andere bepalingen van nationaal recht een dergelijke werking aan actieprogramma's verlenen dient in voorkomend geval door de bevoegde nationale rechter te worden beoordeeld.

101. Ingeval het Hof op de tweede vraag zou ingaan, zou het deze bijgevolg aldus dienen te beantwoorden dat een actieprogramma in de zin van artikel 5 van de nitraatrichtlijn overeenkomstig artikel 3, lid 2, sub b, van de SMB-richtlijn aan een milieubeoordeling moet worden onderworpen, wanneer het op grond van de in dit programma zelf vervatte regels, wegens de instandhoudingsdoelstellingen van beschermingszones of op grond van andere bepalingen van nationaal recht tot een aanzienlijke aantasting van beschermingszones kan bijdragen.

D — *Derde vraag*

102. De derde vraag betreft de verplichting om plannen en programma's overeenkomstig artikel 3, lid 4, van de SMB-richtlijn aan een milieubeoordeling te onderwerpen. Volgens deze bepaling moeten de lidstaten 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 of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

103. Het gaat om een restbepaling die niet relevant is wanneer er reeds een beoordelingsplicht bestaat. Dat is hier het geval.

104. Indien het Hof evenwel tot de conclusie komt dat een actieprogramma weliswaar een kader vormt voor projecten, maar dat geen van de betrokken projecten in bijlage I of II van de MEB-richtlijn wordt genoemd en dat geen beoordeling van de gevolgen ervan voor het betrokken gebied nodig is overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, moet het onderzoeken of het actieprogramma aanzienlijke effecten op het milieu kan hebben.

105. België betwist dat het actieprogramma van het Waalse Gewest aanzienlijke effecten op het milieu kan hebben. Het beoogt de waterverontreiniging te verminderen en draagt dus bij tot de verbetering van het milieu.

106. Ik heb reeds het standpunt verkondigd dat louter gunstige milieueffecten van een project in beginsel niet relevant zijn in het kader van de MEB-richtlijn. De doelstellingen van de richtlijn — met name een hoog niveau van milieubescherming (artikel 1) — verlangen niet dat reeds een beoordeling plaatsvindt wanneer een project de toestand van het milieu aanzienlijk kan verbeteren. [35] Het Hof heeft dit standpunt evenwel verworpen. [36] In het kader van de SMB-richtlijn zijn er zelfs nog meer elementen die ervoor pleiten om ook positieve milieueffecten als relevant te beschouwen. De milieubeoordeling dient immers — zoals Inter-Environnement Wallonie benadrukt — uitdrukkelijk ook de positieve effecten op het milieu te omvatten (bijlage I, sub f, voetnoot 1).

107. Uiteindelijk kan deze vraag in casu onbeantwoord blijven, aangezien actieprogramma's aanzienlijke nadelige effecten op het milieu kunnen hebben. Zij kunnen weliswaar een verbetering van het milieu nastreven, maar hebben niet noodzakelijkerwijs enkel gunstige milieueffecten. Zij bepalen in hoeverre een activiteit die schadelijke gevolgen kan hebben voor het milieu — het gebruik van stikstofhoudende meststoffen in de landbouw — toegestaan is. Gebrekkige actieprogramma's zouden dus schadelijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu.

108. Bijgevolg kunnen actieprogramma's in de zin van artikel 5 van de nitraatrichtlijn aanzienlijke milieueffecten in de zin van artikel 3, lid 4, van de SMB-richtlijn hebben.

35 — Conclusie van 30 april 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Jurispr. blz. I-6097, punt 50). Mogelijkerwijs dient ook het op dit punt onduidelijke arrest van 6 november 2008, Commissie/Duitsland (C-247/06, punt 50, summiere publicatie in Jurispr. blz. 2008, I-150*), aldus te worden begrepen.

36 — Arrest Ecologistas en Acción-CODA (aangehaald in voetnoot 12, punt 41).

V — Conclusie

109. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, het verzoek om een prejudiciële beslissing te beantwoorden als volgt:

Actieprogramma's in de zin van artikel 5 van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen moeten overeenkomstig artikel 3, lid 2, sub 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 aan een milieubeoordeling worden onderworpen.