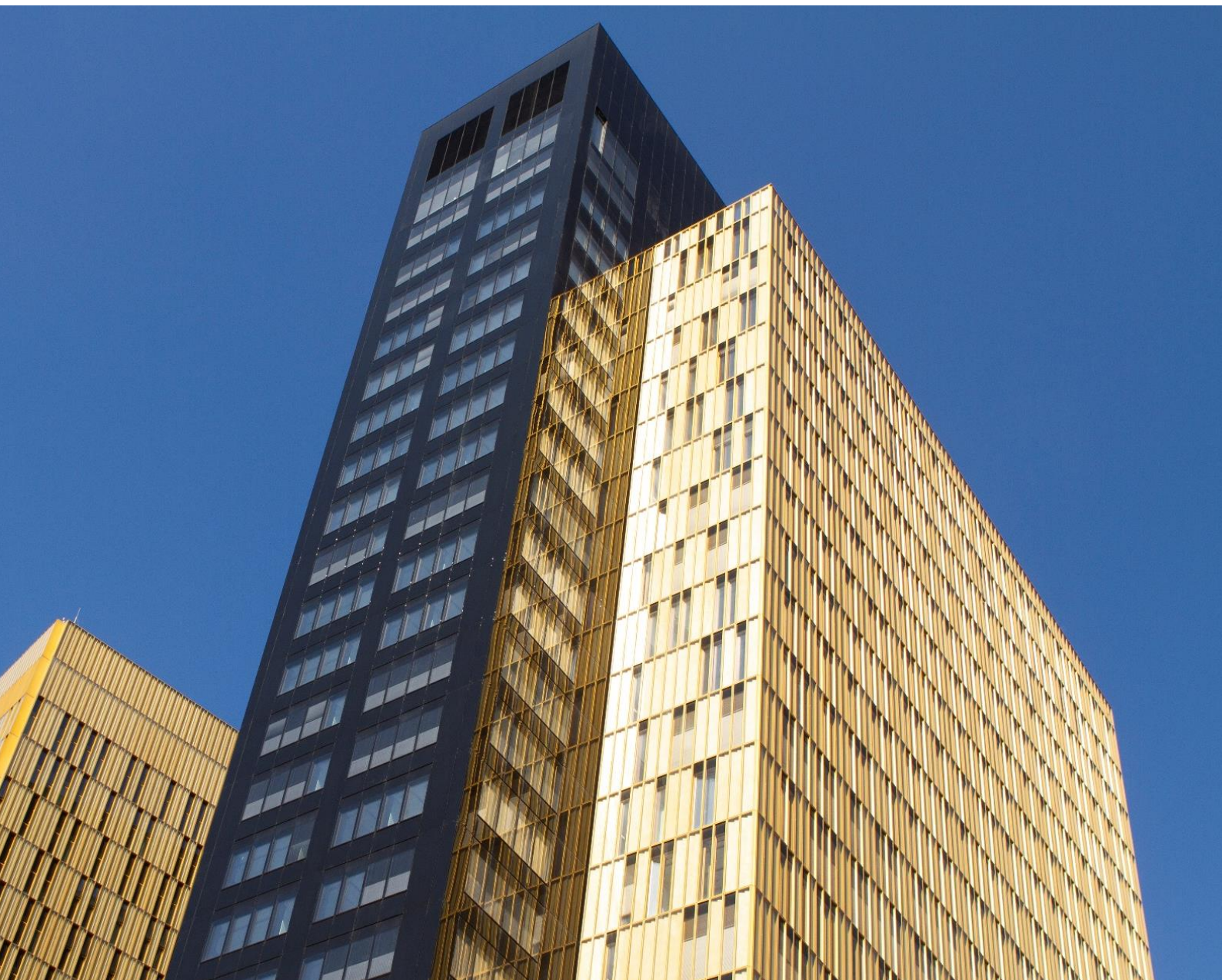




Themafiche

Milieueffectbeoordeling

Voorwoord

Op grond van de overweging dat het beste milieubeleid inhoudt dat het ontstaan van vervuiling of hinder van meet af aan wordt voorkomen in plaats van dat de gevolgen ervan later worden bestreden, heeft de Uniewetgever een systeem van preventieve milieubescherming ontwikkeld met als hoeksteen de verplichting van de lidstaten om een milieueffectbeoordeling uit te voeren alvorens bepaalde besluiten te nemen die het milieu kunnen schaden.

In eerste instantie heeft de Raad richtlijn 85/337 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten¹ vastgesteld, die is ingetrokken, gecodificeerd en vervangen door de gelijknamige richtlijn 2011/92². Volgens die richtlijnen moeten de in de bijlagen I en II daarbij genoemde projecten die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu, aan een milieueffectbeoordeling worden onderworpen voordat een vergunning wordt verleend. In bijlage I bij die richtlijnen worden projecten genoemd die naar hun aard een risico op aanzienlijke gevolgen voor het milieu inhouden en in beginsel absoluut aan een dergelijke beoordeling moeten worden onderworpen. In bijlage II staan daarentegen projecten vermeld die mogelijk een risico op aanzienlijke gevolgen voor het milieu inhouden. Dergelijke projecten hoeven slechts aan een milieubeoordeling te worden onderworpen indien de lidstaten – met inachtneming van de vereisten van genoemde richtlijn – van oordeel zijn dat hun kenmerken dat noodzakelijk maken.

Later hebben het Europees Parlement en de Raad richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's³ vastgesteld, waarin is bepaald dat de in deze richtlijn bedoelde plannen en programma's aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen wanneer zij een risico op aanzienlijke gevolgen voor het milieu inhouden. Aangezien de in richtlijn 2001/42 bedoelde plannen en programma's onder meer plannen en programma's omvatten die in bepaalde sectoren het kader vormen voor de toekenning van vergunningen voor onder de richtlijnen 85/337 en 2011/92 vallende projecten, is met richtlijn 2001/42 dus een mechanisme voor het beoordelen van milieueffecten ingevoerd dat wordt toegepast in een eerder stadium dan het beoordelingsmechanisme van de richtlijnen 85/337 en 2011/92.

Methodologisch gezien hanteert 2001/42 dezelfde benadering als de richtlijnen 85/337 en 2011/92: zij maakt onderscheid tussen enerzijds plannen en programma's die in

¹ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40).

² 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).

³ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB 2001, L 197, blz. 30).

beginsel altijd aan een milieubeoordeling worden onderworpen, en anderzijds plannen en programma's waarvoor een dergelijke beoordeling slechts wordt uitgevoerd wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

In deze themafiche wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen in de vrij omvangrijke rechtspraak over de drie bovengenoemde richtlijnen.

Inhoudstafel

VOORWOORD	3
I. MILIEUEFFECTBEOORDELING VAN OPENBARE EN PARTICULIERE PROJECTEN KRACHTENS DE RICHTLIJNEN 85/337 EN 2011/92.....	7
1. Werkingssfeer van de richtlijnen 85/337 en 2011/92	7
a) Begrip „project”.....	7
b) Projecten die zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de richtlijnen 85/337 en 2011/92	9
2. Verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren in geval van risico's op aanzienlijke gevolgen voor het milieu.....	10
a) Projecten die een risico op aanzienlijke gevolgen voor het milieu inhouden (bijlage I).....	10
b) Projecten die mogelijk een risico op aanzienlijke gevolgen voor het milieu inhouden (bijlage II)	11
i. Bepaling van de noodzaak om een milieueffectbeoordeling uit te voeren.....	11
ii. Motivering van het besluit om een project niet aan een beoordeling te onderwerpen.....	13
c) Vrijstelling van de verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren	14
3. Omvang van de milieueffectbeoordeling.....	15
4. Meerfasige vergunningsprocedures	18
a) Moment waarop de milieueffectbeoordeling moet plaatsvinden	18
b) Bepaling van de procedurele voorwaarden voor de milieueffectbeoordeling	20
5. Inspraak van het publiek in de besluitvorming en toegang tot de rechter.....	21
a) Inspraak van het publiek in de besluitvorming.....	21
i. Wijze waarop het publiek moet worden geïnformeerd.....	21
ii. Inspraak van het publiek in een meerfasig besluitvormingsproces..	23
b) Toegang tot de rechter	24
i. Verplichting van de lidstaten.....	24
ii. Ontvankelijkheid van beroepen ingesteld door particulieren	26

iii.	Ontvankelijkheid van beroepen ingesteld door milieuorganisaties..	28
iv.	Vereiste dat procedures niet buitensporig kostbaar zijn.....	31
a.	Draagwijdte	31
b.	Beoordelingscriteria.....	33
6.	Rechtstreekse werking en conforme uitlegging.....	34
a)	Verticale rechtstreekse werking van richtlijnen en negatieve gevolgen voor de rechten van derden	34
b)	Conforme uitlegging van het nationale recht	36
II.	MILIEUEFFECTBEOORDELING VAN PLANNEN EN PROGRAMMA'S KRACHTENS RICHTLIJN 2001/42.....	38
1.	Werkings sfeer van richtlijn 2001/42	38
a)	Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2001/42 vallen	38
b)	Intrekking van plannen en programma's.....	41
2.	Verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren in geval van risico's op aanzienlijke gevolgen voor het	43
a)	Plannen en programma's die een risico op aanzienlijke gevolgen voor het milieu inhouden.....	43
i.	Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 vallen.....	43
ii.	Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42 vallen	45
b)	Plannen en programma's die mogelijk een risico op aanzienlijke gevolgen voor het milieu inhouden	46
i.	Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 vallen	46
ii.	Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2001/42 vallen	50
3.	Raadplegingen	51
III.	TIJDELIJKE HANDHAVING VAN DE GEVOLGEN VAN NATIONALE HANDELINGEN DIE ZIJN VASTGESTELD IN STRIJD MET DE VERPLICHTING OM EEN MILIEUEFFECTBEOORDELING UIT TE VOEREN	53
1.	Nationale handelingen die zijn vastgesteld in strijd met richtlijn 2011/92.....	53
2.	Nationale handelingen die zijn vastgesteld in strijd met richtlijn 2001/42.....	54
IV.	CUMULATIEVE TOEPASSING VAN DE RICHTLIJNEN DIE EEN MILIEUEFFECTBEOORDELING VOORSCHRIJVEN.....	58

I. Milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten krachtens de richtlijnen 85/337 en 2011/92

1. Werkingssfeer van de richtlijnen 85/337 en 2011/92

a) Begrip „project”

Arrest van 29 juli 2019 (Grote kamer), Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))⁴

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Verdrag van Espoo – Verdrag van Aarhus – Instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna – Richtlijn 92/43/EEG – Artikel 6, lid 3 – Begrip „project” – Beoordeling van de gevolgen voor het betrokken gebied – Artikel 6, lid 4 – Begrip „dwingende redenen van groot openbaar belang” – Behoud van de vogelstand – Richtlijn 2009/147/EG – Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – Richtlijn 2011/92/EU – Artikel 1, lid 2, onder a) – Begrip „project” – Artikel 2, lid 1 – Artikel 4, lid 1 – Milieueffectbeoordeling – Artikel 2, lid 4 – Vrijstelling van beoordeling – Geleidelijke uitstap uit kernenergie – Nationale wettelijke regeling die voorziet in het heropstarten van de industriële elektriciteitsproductie van een buiten werking gestelde kerncentrale voor een periode van bijna tien jaar, waardoor het aanvankelijk door de nationale wetgever vastgestelde tijdstip voor de desactivering en het stopzetten van de activiteiten van die kerncentrale met tien jaar wordt uitgesteld, en die daarnaast voorziet in het uitstel, eveneens met tien jaar, van de aanvankelijk door die wetgever vastgestelde termijn voor de desactivering en het stopzetten van de industriële elektriciteitsproductie van een in gebruik zijnde centrale – Geen milieueffectbeoordeling”

In zijn arrest Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen van 29 juli 2019 geeft het Hof (Grote kamer) uitlegging aan het begrip „project” in de zin van richtlijn 2011/92 en van richtlijn 92/43 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna⁵.

Het Hof geeft die uitlegging in het kader van een geding tussen twee verenigingen die zich inzetten voor de bescherming van het milieu en de leefomgeving, te weten Inter-Environnement Wallonie ASBL en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL, en de Ministerraad (België) over de wet waarmee het Koninkrijk België ten eerste heeft voorzien in het heropstarten van de industriële elektriciteitsproductie van een buiten werking gestelde kerncentrale voor een periode van bijna tien jaar, en ten tweede de aanvankelijk vastgestelde termijn voor de desactivering en het stopzetten van de industriële elektriciteitsproductie van een in gebruik zijnde kerncentrale met tien jaar

⁴ Dit arrest wordt ook besproken in de rubrieken I. 2. a) („Projecten die een risico op aanzienlijke gevolgen voor het milieu inhouden (bijlage 1)”, I. 2. c) („Vrijstelling van de verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren”) en III. 1. (Nationale handelingen die zijn vastgesteld in strijd met richtlijn 2011/92”).

⁵ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193).

heeft uitgesteld. Die verenigingen verwijten de Belgische autoriteiten met name dat die wet is aangenomen zonder dat was voldaan aan de in de genoemde richtlijnen neergelegde vereisten inzake voorafgaande beoordeling.

In deze context oordeelt het Hof dat de betwiste maatregelen met betrekking tot de verlenging van de industriële elektriciteitsproductie van een kerncentrale een „project” in de zin van de richtlijnen 2011/92 en 92/43 vormen, daar zij noodzakelijkerwijs gepaard gaan met omvangrijke werkzaamheden die de materiële toestand van de betrokken plaatsen veranderen. In beginsel moet vóór de vaststelling van die maatregelen worden beoordeeld wat de gevolgen zijn van dat project voor het milieu en voor de betrokken beschermde gebieden. Dat voor de tenuitvoerlegging van die maatregelen verdere handelingen vereist zijn, zoals de afgifte, voor één van de betrokken centrales, van een nieuwe individuele vergunning voor industriële elektriciteitsproductie, is in dit verband niet doorslaggevend. Ook de werkzaamheden die onlosmakelijk verbonden zijn met die maatregelen, moeten vóór de vaststelling daarvan aan een dergelijke beoordeling worden onderworpen indien de aard en de potentiële gevolgen van die werkzaamheden voor het milieu en voor de beschermde gebieden in die fase voldoende kunnen worden bepaald.

Arrest van 24 oktober 1996 (voltallige zitting), Kraaijeveld e.a. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))⁶

„Milieu – Richtlijn 85/337/EEG – Milieu-effectbeoordeling van bepaalde projecten”

In zijn arrest in de zaak Kraaijeveld verklaart het Hof, in voltallige zitting bijeen, dat de Uniewetgever een ruime werkingssfeer heeft willen toekennen aan richtlijn 85/337.

Bij de Nederlandse Raad van State is een beroep ingesteld dat strekt tot nietigverklaring van het besluit tot goedkeuring van het bestemmingsplan „Partiële herziening bestemmingsplannen in het kader van de dijkversterking”. Dat bestemmingsplan heeft tot doel om de uitvoering van de dijkversterkingswerkzaamheden langs de rivier de Merwede op het grondgebied van een Nederlandse gemeente mogelijk te maken. Er is voor die werkzaamheden geen milieueffectbeoordeling uitgevoerd.

In deze context verzoekt de verwijzende rechter het Hof om een prejudiciële beslissing over de vraag of werkzaamheden aan dijken langs waterwegen onder het begrip „werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen” in punt 10, onder e), van bijlage II bij richtlijn 85/337 vallen. Volgens artikel 4, lid 2, van deze richtlijn moeten projecten van de in die bijlage II genoemde categorieën aan een beoordeling worden onderworpen indien de lidstaten van oordeel zijn dat hun kenmerken dat noodzakelijk maken.

In dit verband merkt het Hof op dat het onderzoek van de verschillende taalversies van bijlage II bij richtlijn 85/337 weliswaar geen eenduidig antwoord geeft op de gestelde

⁶ Dit arrest wordt ook besproken in rubriek I. 2. b) i. („Bepaling van de noodzaak om een milieueffectbeoordeling uit te voeren”).

vraag, maar dat uit de tekst van deze richtlijn valt af te leiden dat zij een ruime werkingssfeer en een breed doel heeft. Hieruit volgt dat punt 10, onder e), van bijlage II bij deze richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat daaronder ook werkzaamheden met betrekking tot dijken vallen, ook al komt deze precisering niet in alle taalversies voor, temeer daar dergelijke werkzaamheden aanzienlijk gevolgen voor het milieu in de zin van deze richtlijn kunnen hebben.

Ook kan uit het enkele feit dat in richtlijn 85/337 niet met zoveel woorden wordt gesproken van wijzigingen in projecten van bijlage II, niet worden afgeleid dat dergelijke wijzigingen niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen. Er zou namelijk afbreuk worden gedaan aan het zeer brede doel van de richtlijn indien op grond van de kwalificatie als „wijziging in een project” voor bepaalde werken of werkzaamheden de verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren niet zou gelden, ook al kunnen deze werken of werkzaamheden gezien hun aard, omvang of ligging aanzienlijke gevolgen voor het milieu hebben.

Hieruit volgt dat de uitdrukking „werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen” in punt 10, onder e), van bijlage II bij richtlijn 85/337 aldus moet worden uitgelegd dat daaronder niet alleen het aanleggen van een nieuwe dijk valt, maar ook het wijzigen van een bestaande dijk, door deze te verleggen, te versterken en/of te verbreden, het vervangen van een dijk door het op dezelfde plaats aanleggen van een nieuwe dijk die al dan niet sterker en/of breder is dan de verwijderde dijk, of een combinatie van één of meer van deze gevallen.

b) Projecten die zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de richtlijnen 85/337 en 2011/92

Arrest van 16 september 1999, WWF e.a. (C-435/97, [EU:C:1999:418](#))

„Milieu – Richtlijn 85/337/EEG – Beoordeling van de milieueffecten van bepaalde openbare en particuliere projecten”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van het Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen (bestuursrechter in eerste aanleg, autonome sectie voor de provincie Bolzano, Italië), verduidelijkt het Hof de draagwijdte van de uitzondering die is geformuleerd in artikel 1, lid 4, van richtlijn 85/337, waarin staat dat voor defensiedoeleinden bestemde projecten zijn uitgesloten van de werkingssfeer van deze richtlijn.

Bij de verwijzende rechter is een beroep ingesteld dat strekt tot nietigverklaring van het besluit waarbij een vergunning is verleend voor een plan tot herstructurering van het vliegveld Bolzano-St Jacob. Het doel van dat plan is om het vliegveld, dat sinds 1925/1926 voor militaire doeleinden, de sportvliegerij en, gedurende een bepaalde periode en in beperkte mate, tevens voor de burgerluchtvaart wordt gebruikt, uit te

bouwen tot een voor commerciële doeleinden geschikte luchthaven waarvandaan geregelde lijnvluchten alsmede charter- en vrachtluchten kunnen worden uitgevoerd.

Verzoekers in het hoofdgeding hebben ter ondersteuning van hun beroep tot nietigverklaring aangevoerd dat het herstructureringsplan aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben en dus aan een milieueffectbeoordeling in de zin van richtlijn 85/337 had moeten worden onderworpen.

In deze context verzoekt de verwijzende rechter het Hof om een prejudiciële beslissing over onder meer de vraag of artikel 1, lid 4, van richtlijn 85/337 aldus moet worden uitgelegd dat een vliegveld dat zowel voor de burgerluchtvaart als voor de militaire luchtvaart kan dienen, maar dat hoofdzakelijk voor commerciële doeleinden wordt gebruikt, binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt.

Dienaangaande merkt het Hof op dat artikel 1, lid 4, van richtlijn 85/337 projecten die bestemd zijn voor defensiedoeleinden, uitzondert van de algemene regel dat vooraf een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd. Aangezien een dergelijke uitzondering op de algemene regel restrictief moet worden uitgelegd, kunnen volgens het Hof enkel projecten die hoofdzakelijk voor defensiedoeleinden zijn bestemd, worden uitgesloten van de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren.

Het Hof komt dan ook tot de slotsom dat een project als dat in het hoofdgeding, dat primair tot doel heeft om een luchthaven om te bouwen tot een voor commerciële doeleinden geschikte luchthaven, binnen de werkingssfeer van richtlijn 85/337 valt, ook indien die luchthaven tevens voor militaire doeleinden kan worden gebruikt.

2. Verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren in geval van risico's op aanzienlijke gevolgen voor het milieu

a) Projecten die een risico op aanzienlijke gevolgen voor het milieu inhouden (bijlage I)

Arrest van 29 juli 2019 (Grote kamer), *Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Verdrag van Espoo – Verdrag van Aarhus – Instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna – Richtlijn 92/43/EEG – Artikel 6, lid 3 – Begrip ,project’ – Beoordeling van de gevolgen voor het betrokken gebied – Artikel 6, lid 4 – Begrip ,dwingende redenen van groot openbaar belang’ – Behoud van de vogelstand – Richtlijn 2009/147/EG – Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – Richtlijn 2011/92/EU – Artikel 1, lid 2, onder a) – Begrip ,project’ – Artikel 2, lid 1 – Artikel 4, lid 1 – Milieueffectbeoordeling – Artikel 2, lid 4 – Vrijstelling van beoordeling – Geleidelijke uitstap uit kernenergie – Nationale wettelijke regeling die voorziet in het heropstarten van de industriële elektriciteitsproductie van een buiten werking gestelde kerncentrale voor een periode van bijna tien jaar, waardoor het aanvankelijk door de nationale wetgever vastgestelde tijdstip voor de

desactivering en het stopzetten van de activiteiten van die kerncentrale met tien jaar wordt uitgesteld, en die daarnaast voorziet in het uitstel, eveneens met tien jaar, van de aanvankelijk door die wetgever vastgestelde termijn voor de desactivering en het stopzetten van de industriële elektriciteitsproductie van een in gebruik zijnde centrale – Geen milieueffectbeoordeling”

In het arrest in deze zaak, waarvan de feiten hierboven zijn uiteengezet⁷, brengt het Hof in herinnering dat projecten in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2011/92 krachtens artikel 2, lid 1, van deze richtlijn aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen voordat een vergunning wordt verleend, wanneer zij gezien onder meer hun aard, hun omvang of hun ligging aanzienlijk gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92 vereist echter niet dat elk project dat aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben, wordt onderworpen aan de beoordelingsprocedure van deze richtlijn, doch slechts dat aan deze procedure de projecten worden onderworpen die zijn vermeld in artikel 4 van deze richtlijn, waarin wordt verwezen naar de in de bijlagen I en II bij deze richtlijn genoemde projecten.

Uit artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, van deze richtlijn, volgt dat de onder bijlage I bij deze richtlijn vallende projecten naar hun aard een risico op aanzienlijke gevolgen voor het milieu inhouden en absoluut moeten worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling.

b) Projecten die mogelijk een risico op aanzienlijke gevolgen voor het milieu inhouden (bijlage II)

i. Bepaling van de noodzaak om een milieueffectbeoordeling uit te voeren

Arrest van 24 oktober 1996 (voltallig Hof), Kraaijeveld e.a. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))

„Milieu – Richtlijn 85/337/EEG – Milieu-effectbeoordeling van bepaalde projecten”

In het arrest in deze zaak, waarvan de feiten hierboven zijn uiteengezet⁸, geeft het Hof ook uitlegging aan artikel 4, lid 2, van richtlijn 85/337. Volgens deze bepaling worden projecten van de in bijlage II bij deze richtlijn genoemde categorieën onderworpen aan een beoordeling indien de lidstaten van mening zijn dat hun kenmerken dat noodzakelijk maken.

Het Hof merkt in dit verband op dat artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 85/337 de lidstaten weliswaar toestaat om bepaalde typen projecten te specificeren die aan een beoordeling moeten worden onderworpen, en om criteria en/of drempelwaarden vast

⁷ Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek I. 1. a) („Begrip „project”). Dit arrest wordt ook besproken in de rubrieken I. 2. c) („Vrijstelling van de verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren”) en III. 1 („Nationale handelingen die zijn vastgesteld in strijd met richtlijn 2011/92”).

⁸ Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek II. 1. a) („Begrip „project”).

te stellen die noodzakelijk zijn om te bepalen voor welke projecten een beoordeling moet worden uitgevoerd, maar dat de aldus aan de lidstaten toegekende beoordelingsmarge wordt begrensd door de in artikel 2, lid 1, van de richtlijn geformuleerde verplichting om projecten die met name gezien hun aard, omvang of ligging aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, aan een beoordeling van die gevolgen te onderwerpen.

Een lidstaat die de criteria en/of drempelwaarden om te bepalen welke projecten aan een beoordeling moeten worden onderworpen, zo vaststelt dat in de praktijk alle projecten van een in bijlage II genoemde categorie bij voorbaat aan de verplichting tot het uitvoeren van een milieubeoordeling worden onttrokken, overschrijdt dan ook de grenzen van de beoordelingsmarge waarover hij op grond van artikel 2, lid 1, en artikel 4, lid 2, van de richtlijn beschikt, tenzij alle uitgesloten projecten op grond van een algemene beoordeling kunnen worden geacht geen aanzienlijke gevolgen voor het milieu te hebben.

Arrest van 21 maart 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, [EU:C:2013:203](#))

„Milieueffectbeoordeling van bepaalde projecten – Richtlijn 85/337/EEG – Artikel 2, lid 1, en artikel 4, lid 2 – Onder bijlage II vallende projecten – Uitbreiding van luchthaveninfrastructuur – Onderzoek aan de hand van drempelwaarden of criteria – Artikel 4, lid 3 – Selectiecriteria – Bijlage III, punt 2, onder g) – Gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid”

De lessen die uit het arrest Kraaijeveld e.a.⁹ kunnen worden getrokken ten aanzien van de uitlegging van artikel 4, lid 2, van richtlijn 85/337, worden bevestigd en verder ontwikkeld in het arrest in de zaak Salzburger Flughafen, dat betrekking heeft op de vraag of een project als het in deze zaak aan de orde zijnde project voor de uitbreiding van de infrastructuur van de luchthaven van Salzburg (Oostenrijk), moet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling in de zin van richtlijn 85/337¹⁰.

In de Oostenrijkse wetgeving ter omzetting van richtlijn 85/337 is bepaald dat, afgezien van bepaalde wijzigingen aan start- en landingsbanen, uitsluitend wijzigingen aan luchthavens waardoor het aantal vliegbewegingen met ten minste 20 000 per jaar kan toenemen, moeten worden onderworpen aan een milieubeoordeling.

In het kader van een door de exploitant van de luchthaven van Salzburg ingesteld beroep tegen de beslissing van het bevoegde bestuursorgaan dat voor het door die exploitant voorgelegde project voor de uitbreiding van de infrastructuur van de luchthaven een milieueffectbeoordeling vereist was, verzoekt het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) het Hof om een prejudiciële beslissing over de vraag of richtlijn 85/337 in de weg staat aan de voormelde Oostenrijkse omzettingswetgeving.

⁹ Arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#)).

¹⁰ Zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB 1997, L 73, blz. 5).

Het Hof, dat die vraag bevestigend beantwoordt, brengt in herinnering dat artikel 4, lid 2, onder b), van richtlijn 85/337 de lidstaten weliswaar een beoordelingsmarge toekent met betrekking tot de vaststelling van de drempelwaarden of criteria om te bepalen of een project als dat in het hoofdgeding, dat behoort tot de in bijlage II bij deze richtlijn genoemde categorieën, moet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling, maar dat Oostenrijk de grenzen van die beoordelingsmarge heeft overschreden aangezien de vaststelling van de drempelwaarde op minimaal 20 000 vliegbewegingen per jaar tot gevolg heeft dat wijzigingen van de infrastructuur van kleine of middelgrote luchthavens in de praktijk nooit aanleiding kunnen geven tot een milieueffectbeoordeling, terwijl niet valt uit te sluiten dat dergelijke werkzaamheden aanzienlijke gevolgen voor het milieu hebben.

Doordat de Oostenrijkse omzettingswetgeving een dergelijke drempelwaarde vaststelt om te bepalen of voor projecten als dat in het hoofdgeding een milieueffectbeoordeling vereist is, houdt die wetgeving ondanks de bij artikel 4, lid 3, van richtlijn 85/337 aan de lidstaten opgelegde verplichting bovendien enkel rekening met het kwantitatieve aspect van de gevolgen van een project, zonder andere selectiecriteria van bijlage III bij deze richtlijn in aanmerking te nemen, met name het in punt 2, onder g), van deze bijlage vastgestelde selectie criterium van de bevolkingsdichtheid van het gebied waarop het project betrekking heeft.

ii. Motivering van het besluit om een project niet aan een beoordeling te onderwerpen

Arrest van 30 april 2009, Mellor (C-75/08, [EU:C:2009:279](#))

„Richtlijn 85/337/EEG – Milieueffectbeoordeling – Verplichting tot openbaarmaking van de motivering van een besluit om een project niet aan een beoordeling te onderwerpen”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (hoogste rechter in burgerlijke zaken in Engeland en Wales, Verenigd Koninkrijk) verschaft het Hof duidelijkheid over de wijze waarop een besluit van het bevoegde bestuursorgaan om een onder bijlage II bij richtlijn 85/337 vallend project niet aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen, dient te worden gemotiveerd.

In oktober 2006 heeft Partnerships in Care een vergunning aangevraagd voor de bouw van een middelmatig beveiligde ziekenhuiseenheid op een landelijk gelegen terrein in het gebied van uitzonderlijke landschappelijke schoonheid van Nidderdale („Nidderdale Area of Outstanding Natural Beauty”).

Bij schrijven van 4 december 2006 heeft de Secretary of State for Communities and Local Government (minister voor Gemeenten en Lokaal bestuur; hierna: „minister”) bekendgemaakt dat er geen milieueffectbeoordeling vereist was. Ter motivering van dat

besluit heeft hij aangevoerd dat het betrokken project een „bijlage II-project” was waarvan wegens factoren als aard, omvang en ligging geen aanzienlijke gevolgen voor het milieu vielen te verwachten. Een specifiekere motivering is niet gegeven.

Christopher Mellor heeft tegen dat besluit van de minister beroep ingesteld. Dat beroep is verworpen door de High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division [rechter in eerste aanleg (Engeland en Wales), afdeling van de Queen’s Bench, Verenigd Koninkrijk]. De in hoger beroep aangezochte verwijzende rechter besluit het Hof te vragen of, en zo ja, hoe een besluit om geen milieueffectbeoordeling in de zin van richtlijn 85/337¹¹ uit te voeren, moet worden gemotiveerd.

Dienaangaande oordeelt het Hof dat artikel 4 van richtlijn 85/337 aldus moet worden uitgelegd dat het niet vereist dat het besluit waarin wordt vastgesteld dat een project als bedoeld in bijlage II bij deze richtlijn niet aan een milieueffectbeoordeling hoeft te worden onderworpen, zelf de redenen bevat op grond waarvan het bevoegde orgaan heeft beslist dat een dergelijke beoordeling niet noodzakelijk was. Indien een belanghebbende erom verzoekt, is het bevoegde bestuursorgaan echter verplicht om hem de redenen mee te delen op grond waarvan dat besluit is genomen, of om hem de relevante informatie en documenten te doen toekomen in antwoord op dat verzoek. Deze latere mededeling kan niet alleen geschieden in de vorm van een uitdrukkelijke vermelding van de redenen, maar ook in de vorm van de terbeschikkingstelling van relevante informatie en documenten in antwoord op het ingediende verzoek.

Het Hof maakt voorts duidelijk dat indien het besluit van een lidstaat om een project als bedoeld in bijlage II bij richtlijn 85/337 niet te onderwerpen aan een milieueffectbeoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van deze richtlijn, de redenen aangeeft waarop het is gebaseerd, dat besluit toereikend is gemotiveerd wanneer de belanghebbenden aan de hand van de daarin vervatte motivering, gecombineerd met de gegevens die hun reeds ter kennis zijn gebracht, en eventueel aangevuld met de noodzakelijke extra informatie die het bevoegde nationale orgaan hun op hun verzoek moet verstrekken, kunnen beoordelen of het opportuun is om tegen dat besluit in beroep te gaan.

c) Vrijstelling van de verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren

Arrest van 29 juli 2019 (Grote kamer), Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Verdrag van Espoo – Verdrag van Aarhus – Instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna – Richtlijn 92/43/EEG – Artikel 6, lid 3 – Begrip „project” – Beoordeling van de gevolgen voor het betrokken gebied – Artikel 6, lid 4 – Begrip

¹¹ Zoals gewijzigd bij 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 (PB 2003, L 156, blz. 17).

„dwingende redenen van groot openbaar belang’ – Behoud van de vogelstand – Richtlijn 2009/147/EG – Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – Richtlijn 2011/92/EU – Artikel 1, lid 2, onder a) – Begrip „project’ – Artikel 2, lid 1 – Artikel 4, lid 1 – Milieueffectbeoordeling – Artikel 2, lid 4 – Vrijstelling van beoordeling – Geleidelijke uitstap uit kernenergie – Nationale wettelijke regeling die voorziet in het heropstarten van de industriële elektriciteitsproductie van een buiten werking gestelde kerncentrale voor een periode van bijna tien jaar, waardoor het aanvankelijk door de nationale wetgever vastgestelde tijdstip voor de desactivering en het stopzetten van de activiteiten van die kerncentrale met tien jaar wordt uitgesteld, en die daarnaast voorziet in het uitstel, eveneens met tien jaar, van de aanvankelijk door die wetgever vastgestelde termijn voor de desactivering en het stopzetten van de industriële elektriciteitsproductie van een in gebruik zijnde centrale – Geen milieueffectbeoordeling”

In het arrest in deze zaak, waarvan de feiten hierboven zijn uiteengezet¹², geeft het Hof ook uitlegging aan artikel 2, lid 4, van richtlijn 2011/92, dat de lidstaten toestaat om in uitzonderlijke gevallen voor een specifiek project gehele of gedeeltelijke vrijstelling te verlenen van de bepalingen van deze richtlijn.

Het Hof maakt duidelijk dat een lidstaat op grond van die bepaling, teneinde zijn bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit te waarborgen, voor een project met betrekking tot de verlenging van de industriële elektriciteitsproductie van een kerncentrale enkel vrijstelling van de verplichting tot uitvoering van een milieueffectbeoordeling mag verlenen indien hij aantoont dat het redelijk waarschijnlijk is dat het risico voor die bevoorradingszekerheid zich verwezenlijkt, en dat het betrokken project een spoedeisend karakter heeft waardoor het achterwege blijven van een dergelijke beoordeling kan worden gerechtvaardigd. Deze vrijstellingsmogelijkheid doet echter niet af aan de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren voor projecten met grensoverschrijdende effecten, zoals het project dat in het hoofdgeding aan de orde is.

3. Omvang van de milieueffectbeoordeling

Arrest van 14 maart 2013, Leth (C-420/11, [EU:C:2013:166](#))

„Milieu – Richtlijn 85/337/EEG – Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – Vergunning voor een dergelijk project zonder een passende beoordeling – Doelstellingen van deze beoordeling – Voorwaarden voor een recht op schadevergoeding – Bescherming van particulieren tegen vermogensschade al dan niet daaronder begrepen”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van het Oberste Gerichtshof (hoogste federale rechter in civiele en strafzaken, Oostenrijk) verschaft het

¹² Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek I. 1. a) („Begrip „project”). Dit arrest wordt ook besproken in de rubrieken I. 2. a) („Projecten die een risico op aanzienlijke gevolgen voor het milieu inhouden (bijlage I)” en III. 1 („Nationale handelingen die zijn vastgesteld in strijd met richtlijn 2011/92”).

Hof duidelijkheid omtrent de omvang van de op grond van richtlijn 85/337¹³ uit te voeren effectbeoordeling in gevallen waarin het betrokken project ook leidt tot abnormale burenhinder.

Verzoekster in het hoofdgeding, Jutta Leth, is eigenaar van een huis dat ligt in de veiligheidszone van de luchthaven Wien-Schwechat in Oostenrijk. Tijdens de geldigheidsduur van de opeenvolgende versies van richtlijn 85/337 heeft deze luchthaven door uitbreidingsmaatregelen diverse wijzigingen ondergaan, zonder dat de gevolgen daarvan voor het milieu overeenkomstig deze richtlijn zijn onderzocht.

Leth heeft voor de Oostenrijkse rechter van de Oostenrijkse Staat en van het Land Niederösterreich (deelstaat Neder-Oostenrijk, Oostenrijk) schadevergoeding gevorderd voor de waardevermindering van haar huis als gevolg van geluidshinder, en heeft ter ondersteuning van haar vordering aangevoerd dat op grond van richtlijn 85/337 de gevolgen van de uitbreidingsprojecten voor het milieu hadden moeten worden beoordeeld.

Het aangezochte Oberste Gerichtshof wenst met name van het Hof te vernemen of artikel 3 van richtlijn 85/337 aldus moet worden uitgelegd dat de in dit artikel bedoelde milieueffectbeoordeling ook de beoordeling van de effecten van het betrokken project op de waarde van materiële goederen omvat.

Dienaangaande stelt het Hof vast dat volgens artikel 3 van richtlijn 85/337 de directe en indirecte effecten van een project op onder meer de mens en materiële goederen moeten worden onderzocht, en dat overeenkomstig het vierde streepje van dit artikel ook dergelijke effecten op de samenhang tussen deze twee factoren moeten worden onderzocht. Bijgevolg moet met name het effect van een project op het gebruik van materiële goederen door de mens worden beoordeeld.

Daaruit volgt dat bij de beoordeling van projecten als dat in het hoofdgeding, die kunnen leiden tot meer vliegtuiglawaai, de gevolgen van dit lawaai voor het gebruik van gebouwen door de mens moeten worden onderzocht. Uit de bewoordingen van artikel 3 van richtlijn 85/337 kan echter niet worden afgeleid dat de milieubeoordeling moet worden uitgebreid tot de vermogenswaarde van materiële goederen, hetgeen ook niet stroken met het doel van deze richtlijn.

Het Hof komt dan ook tot de slotsom dat in het kader van de in artikel 3 van richtlijn 85/337 bedoelde milieueffectbeoordeling de directe en indirecte effecten van lawaai op de mens bij de gebruikmaking van een onroerende zaak waarvoor een project als dat in het hoofdgeding gevolgen heeft, moeten worden bepaald, beschreven en beoordeeld. Die beoordeling strekt zich daarentegen niet uit tot de effecten van een dergelijk project op de waarde van materiële goederen.

¹³ Zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB 1997, L 73, blz. 5) en richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (PB 2003, L 156, blz. 17).

Arrest van 24 februari 2022, *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))¹⁴

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2011/92/EU – Milieueffectbeoordeling van bepaalde projecten – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van de natuurlijke habitats – Verhouding tussen de beoordelings- en vergunningsprocedure van artikel 2 van richtlijn 2011/92/EU en een nationale procedure tot afwijking van de in richtlijn 92/43/EEG bedoelde maatregelen ter bescherming van de soorten – Begrip ‚vergunning‘ – Complex besluitvormingsproces – Beoordelingsplicht – Materiële draagwijdte – Procedurele fase waarin de inspraak van het publiek in de besluitvorming moet worden gewaarborgd”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Raad van State (België) verschaft het Hof duidelijkheid omtrent de omvang van de op grond van richtlijn 2011/92 uit te voeren effectbeoordeling in gevallen waarin het betrokken project impliceert dat de opdrachtgever toestemming moet krijgen om af te wijken van de in richtlijn 92/43 vastgestelde maatregelen ter bescherming van de dier- en plantensoorten.

Op 4 november 2008 heeft de vennootschap Sagrex SA bij de bevoegde instantie van het Waalse Gewest een „permis unique” (algemene milieu- en stedenbouwkundige vergunning; hierna: „omgevingsvergunning”) aangevraagd met het oog op de hervatting van de exploitatie van een steengroeve van meer dan 50 hectare in Bossimé (België) en de aanleg van installaties en bijbehorende voorzieningen, met name langs de Maas.

Op 1 september 2010 heeft die instantie Sagrex verzocht om gewijzigde plannen en een aanvullende milieueffectbeoordeling voor het betrokken project over te leggen.

Op 15 april 2016 heeft Sagrex de inspecteur-generaal van het Waalse agentschap voor natuur en bos verzocht om in verband met dit project een afwijking toe te staan van de maatregelen ter bescherming van de dier- en plantensoorten waarin de Belgische wetgeving ter omzetting van richtlijn 92/43 voorziet. Bij besluit van 27 juni 2016 heeft de inspecteur-generaal die afwijking toegestaan, op voorwaarde dat door Sagrex enkele mitigerende maatregelen zouden worden getroffen.

Drie maanden later heeft Sagrex aan de bevoegde instantie van het Waalse Gewest de gewijzigde plannen en de aanvullende beoordeling van het project verstrekt waarom op 1 september 2010 was verzocht. Desondanks heeft de minister van Milieu en Ruimtelijke Ordening van het Waalse Gewest bij besluit van 25 september 2017 geweigerd de door Sagrex gevraagde omgevingsvergunning af te geven.

In de tussentijd heeft de vereniging *Namur-Est Environnement* de Raad van State verzocht het afwijkingsbesluit van de inspecteur-generaal van 27 juni 2016 nietig te verklaren, waarbij zij onder meer heeft aangevoerd dat dit besluit valt onder het begrip „vergunning” voor een project in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 2011/92, zodat

¹⁴ Dit arrest wordt ook besproken in de rubrieken I.4.b) („Bepaling van de procedurele voorwaarden voor de milieueffectbeoordeling”) en I. 5. a) ii. („Inspraak van het publiek in een meerfasig besluitvormingsproces”).

het had moeten worden voorafgegaan door een milieueffectbeoordeling en door de daarmee gepaard gaande raadpleging van het publiek, hetgeen niet is gebeurd.

In deze context verzoekt de Raad van State het Hof om een prejudiciële beslissing over verschillende vragen die met name betrekking hebben op de beoordelings- en vergunningsplicht die volgens artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92 geldt voor projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Dienaangaande merkt het Hof op dat uit het geheel van de bepalingen van richtlijn 2011/92 blijkt dat het besluit over het verlenen van een vergunning voor projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, moet worden genomen na een integrale beoordeling van die projecten. Dat besluitvormingsproces, waarvan de vergunning het eindpunt vormt, moet ertoe leiden dat de bevoegde instantie ten volle rekening houdt met de gevolgen die projecten waarvoor de dubbele beoordelings- en vergunningsplicht van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92 geldt, kunnen hebben voor het milieu.

Hieruit volgt dat in het specifieke geval waarin – ter verwezenlijking van een project waarvoor die dubbele beoordelings- en vergunningsplicht geldt – de opdrachtgever een afwijking moet aanvragen en verkrijgen van de maatregelen ter bescherming van de dier- en plantensoorten die zijn vastgesteld in de bepalingen van nationaal recht ter omzetting van richtlijn 92/43, en waarin dat project bijgevolg gevolgen kan hebben voor die soorten, de beoordeling van dat project met name die gevolgen moet omvatten.

4. Meerfasige vergunningsprocedures

a) Moment waarop de milieueffectbeoordeling moet plaatsvinden

*Arrest van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))*¹⁵

„Richtlijn 85/337/EEG – Beoordeling van de milieueffecten van bepaalde projecten – Nationale maatregel waardoor een vergunning voor mijnexploitatie wordt verleend zonder een milieueffectbeoordeling – Rechtstreekse werking van richtlijnen – Driehoekssituatie”

In zijn arrest Wells maakt het Hof onder meer duidelijk op welk moment de door richtlijn 85/337 voorgeschreven effectbeoordeling moet plaatsvinden in het geval van een meerfasige vergunningsprocedure.

De High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [rechter in eerste aanleg (Engeland en Wales), afdeling van de Queen’s Bench (bestuursrechter), Verenigd Koninkrijk; hierna: „High Court of Justice”] heeft het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing in het kader van een geding tussen Delena Wells

¹⁵ Dit arrest wordt ook besproken in rubriek I. 6. a) („Verticale rechtstreekse werking van richtlijnen en negatieve gevolgen voor de rechten van derden”).

en de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk over de hervatting van de exploitatie van Conygar Quarry, een steengroeve voor de winning van bouwmaterialen in de nabijheid van het woonhuis van Wells.

Die steengroeve, waarvoor in 1947 een exploitatievergunning was verleend, was al een aantal jaren buiten bedrijf toen Wells haar huis in 1984 kocht. Op verzoek van de eigenaren van de steengroeve heeft de bevoegde Mineral Planning Authority (instantie voor ruimtelijke ordening inzake delfstoffen; hierna: „MPA”) echter bij besluit van 24 augustus 1992 de oude vergunning voor de exploitatie van de steengroeve geregistreerd, zij het onder de vermelding dat rechtmatige exploitatie enkel kon plaatsvinden indien om vaststelling van nieuwe voorwaarden werd verzocht en op voorwaarde dat definitief op dit verzoek was beslist.

Na door de eigenaren van de steengroeve te zijn verzocht om nieuwe exploitatievoorwaarden vast te stellen, heeft de MPA bij besluit van 22 december 1994 voorwaarden opgelegd die strenger waren dan die welke door de eigenaren waren voorgesteld. De eigenaren hebben daarop gebruik gemaakt van hun recht om in beroep te gaan bij de Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (minister van Vervoer, Lokaal bestuur en de Regio's; hierna: „minister”).

Bij besluit van 25 juni 1997 heeft de minister 54 exploitatievoorwaarden opgelegd, zij het dat enkele punten ter beoordeling aan de MPA werden overgelaten. Deze punten zijn door de MPA goedgekeurd bij besluit van 8 juli 1999.

Noch de minister noch de MPA heeft onderzocht of een milieueffectbeoordeling in de zin van richtlijn 85/337 vereist was.

In het licht van het voorgaande heeft Wells de minister verzocht om passende maatregelen te nemen (namelijk intrekking of wijziging van de exploitatievergunning) teneinde het verzuim van een milieueffectbeoordeling in de vergunningprocedure te herstellen. Omdat haar verzoek onbeantwoord is gebleven, heeft zij beroep ingesteld bij de High Court of Justice, die het Hof verzoekt om een prejudiciële beslissing over verschillende vragen.

Het Hof maakt in zijn arrest onder meer duidelijk op welk moment de milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd in het kader van een meerfasige vergunningsprocedure, zoals de vergunningsprocedure die in deze zaak aan de orde is.

Het Hof brengt in dit verband in herinnering dat volgens artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 de milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd „voordat een vergunning wordt verleend”. Het wijst er bovendien op dat volgens de eerste overweging van deze richtlijn de bevoegde instantie in het besluitvormingsproces „in een zo vroeg mogelijk stadium” rekening moet houden met de gevolgen van het betrokken project voor het milieu.

Wanneer het nationale recht bepaalt dat de vergunningsprocedure verloopt in verschillende fasen, te weten door de vaststelling van eerst een basisbesluit en daarna

een uitvoeringsbesluit dat niet mag afwijken van de in het basisbesluit vastgelegde parameters, moeten de gevolgen die het project kan hebben voor het milieu, worden bepaald en beoordeeld in de procedure betreffende het basisbesluit. Alleen indien die gevolgen pas in de procedure betreffende het uitvoeringsbesluit kunnen worden bepaald, moet de beoordeling in laatstgenoemde procedure plaatsvinden.

b) Bepaling van de procedurele voorwaarden voor de milieueffectbeoordeling

Arrest van 24 februari 2022, *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2011/92/EU – Milieueffectbeoordeling van bepaalde projecten – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van de natuurlijke habitats – Verhouding tussen de beoordelings- en vergunningsprocedure van artikel 2 van richtlijn 2011/92/EU en een nationale procedure tot afwijking van de in richtlijn 92/43/EEG bedoelde maatregelen ter bescherming van de soorten – Begrip ‚vergunning‘ – Complex besluitvormingsproces – Beoordelingsplicht – Materiële draagwijdte – Procedurele fase waarin de inspraak van het publiek in de besluitvorming moet worden gewaarborgd”

In het arrest in deze zaak, waarvan de feiten hierboven zijn uiteengezet¹⁶, spreekt het Hof zich ook uit over de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken om de procedurele voorwaarden voor de door richtlijn 2011/92 voorgeschreven milieueffectbeoordeling te bepalen in gevallen waarin het besluitvormingsproces in verschillende fasen verloopt.

Dienaangaande merkt het Hof op dat artikel 2, lid 2, van richtlijn 2011/92 uitdrukkelijk bepaalt dat de milieueffectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande nationale vergunningprocedures. Hieruit volgt dat die beoordeling niet noodzakelijkerwijs in het kader van een speciaal daartoe ingestelde procedure of in het kader van één enkele procedure hoeft te worden verricht.

De lidstaten beschikken dus weliswaar over een beoordelingsmarge die hen in staat stelt de procedurele voorwaarden voor de milieueffectbeoordeling te bepalen en de verschillende met die beoordeling samenhangende bevoegdheden over verschillende instanties te verdelen, met name door aan elk van deze instanties een beslissingsbevoegdheid ter zake toe te kennen, maar bij het benutten van die beoordelingsmarge moeten zij voldoen aan de vereisten van richtlijn 2011/92 en ervoor zorgen dat de in deze richtlijn vastgelegde doelstellingen ten volle in acht worden genomen. Dit betekent dat de milieueffectbeoordeling van een project in elk geval volledig moet zijn en moet plaatsvinden alvorens een vergunning voor dat project wordt verleend.

¹⁶ Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek I.3. („Omvang van de milieueffectbeoordeling”). Dit arrest wordt ook besproken in rubriek I. 5. a) ii. („Inspraak van het publiek in een meerfasig besluitvormingsproces”).

Gelet op de bijzonderheden van het hoofdgeding merkt het Hof voorts op dat wanneer een lidstaat de bevoegdheid om een deel van de milieueffecten van een project te beoordelen en om na afloop van die gedeeltelijke beoordeling een besluit te nemen, opdraagt aan een andere instantie dan die waaraan hij de bevoegdheid tot het verlenen van de vergunning voor dat project toevertrouwt, dat besluit noodzakelijkerwijs moet worden vastgesteld voordat de vergunning voor het project wordt verleend. Bovendien kunnen die gedeeltelijke beoordeling en dat voorafgaande besluit niet vooruitlopen op de algemene beoordeling die hoe dan ook moet worden uitgevoerd door de instantie die bevoegd is een vergunning voor het project te verlenen, respectievelijk op het besluit dat aan het einde van deze algemene beoordeling wordt vastgesteld.

5. Inspraak van het publiek in de besluitvorming en toegang tot de rechter

a) Inspraak van het publiek in de besluitvorming

i. Wijze waarop het publiek moet worden geïnformeerd

Arrest van 7 november 2019, Flausch e.a. (C-280/18, [EU:C:2019:928](#))

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Milieueffectbeoordeling van bepaalde projecten – Inspraak van het publiek in de besluitvorming en toegang tot de rechter – Aanvang van de beroepstermijnen”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Symvoulío tis Epikrateías (hoogste bestuursrechter, Griekenland) verschaft het Hof verduidelijkingen met betrekking tot de wijze waarop de voorlichting en de inspraak van het publiek in de besluitvorming op milieugebied op grond van richtlijn 2011/92 moeten worden geregeld.

Het hoofdgeding is ontstaan rond het project voor de aanleg van een toeristisch complex op het Griekse eiland Ios. Overeenkomstig de nationale wetgeving is een oproep aan belanghebbenden om deel te nemen aan de milieueffectbeoordeling inzake dat project bekendgemaakt in de plaatselijke krant van het eiland Syros (Cycladen-archipel, Griekenland) en ten kantore van de regio van de Zuid-Egeïsche Eilanden, eveneens op Syros, dat 55 zeemijl van Ios vandaan ligt, terwijl de verbinding tussen beide eilanden niet dagelijks wordt verzorgd.

Een jaar later hebben de minister van Milieu en Energie en de minister van Toerisme het besluit houdende goedkeuring van het project voor de aanleg van het toeristische complex vastgesteld. Dat besluit is op het overheidsportaal *Diavgeia* en op de website van het ministerie van Milieu bekendgemaakt.

Verskillende eigenaren van onroerend goed op het eiland Ios en drie milieuorganisaties hebben meer dan 18 maanden na de vaststelling van het goedkeuringsbesluit beroep tot nietigverklaring ervan ingesteld. Zij hebben aangevoerd pas van dat besluit kennis te

hebben genomen op het moment waarop werd begonnen met de werkzaamheden voor de bebouwing van het terrein.

De verwijzende rechter wijst er in dit verband op dat in de nationale wetgeving ter omzetting van richtlijn 2011/92 is bepaald dat zolang er geen elektronisch milieuregister is ingevoerd, de door deze richtlijn voorgeschreven inspraakprocedure wordt geopend door middel van de aankondiging ten kantore van de bevoegde regio en de publicatie in de plaatselijke kranten van informatie over het project en een oproep aan belanghebbenden om kennis te nemen van de milieueffectbeoordeling en zich hierover uit te spreken.

De Griekse wetgeving voorziet voorts in een termijn van zestig dagen voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring van besluiten als dat waarbij de aanleg van het toeristische complex op het eiland Ios is goedgekeurd, die ingaat op de datum waarop het besluit wordt bekendgemaakt op internet.

In deze context legt de verwijzende rechter aan het Hof twee prejudiciële vragen voor, namelijk of de inspraakprocedure die is voorafgegaan aan het bestreden besluit, voldoet aan de vereisten van richtlijn 2011/92, en of de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring van dat besluit kan ingaan op de datum waarop het besluit wordt bekendgemaakt op een website.

Het Hof stelt in zijn arrest om te beginnen vast dat richtlijn 2011/92 het aan de lidstaten overlaat om nadere regelingen vast te stellen voor de voorlichting en de inspraak van het publiek in de besluitvorming op milieugebied, mits deze regelingen niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).

Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, brengt het Hof in herinnering dat de bevoegde autoriteiten ervoor moeten zorgen dat de gebruikte informatiekkanalen geschikt zijn om de betrokken burgers te bereiken, zodat zij een passende mogelijkheid krijgen om in een vroeg stadium van de procedure op de hoogte te worden gehouden van de geplande activiteiten, het besluitvormingsproces en hun inspraakmogelijkheden.

Het Hof is in dit verband van oordeel dat een aanplakbiljet ten kantore van de regionale administratieve zetel, gelegen op het eiland Syros, ook al wordt de oproep tegelijk in een plaatselijke krant op dat eiland gepubliceerd, geen passende bijdrage lijkt te leveren aan de voorlichting van het publiek dat te maken krijgt met een bouwproject dat zal worden gerealiseerd op een ander eiland, dat 55 zeemijl verderop ligt.

Het Hof merkt voorts op dat de voorwaarden voor toegang tot het dossier over de inspraakprocedure zodanig moeten zijn dat het betrokken publiek in staat wordt gesteld zijn rechten doeltreffend uit te oefenen, wat meebrengt dat het dossier eenvoudig toegankelijk moet zijn. Het staat aan de verwijzende rechter om vast te stellen of

dergelijke vereisten in casu zijn nageleefd, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inspanning die het betrokken publiek moet verrichten om de overtocht tussen de eilanden los en Syros te maken en met de mogelijkheden die de bevoegde autoriteiten hadden om het dossier tegen een evenredige inspanning ter beschikking te stellen op het eiland los.

Het Hof is ten slotte van oordeel dat richtlijn 2011/92 in de weg staat aan een regeling van een lidstaat die ertoe leidt dat leden van het betrokken publiek zijn gebonden aan een beroepstermijn die aanvangt op het moment dat de vergunning voor een project wordt aangekondigd op internet, wanneer zij vooraf geen passende mogelijkheid hebben gehad om overeenkomstig de vereisten van deze richtlijn informatie over de vergunningsprocedure te verkrijgen.

ii. Inspraak van het publiek in een meerfasig besluitvormingsproces

Arrest van 24 februari 2022, *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2011/92/EU – Milieueffectbeoordeling van bepaalde projecten – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van de natuurlijke habitats – Verhouding tussen de beoordelings- en vergunningsprocedure van artikel 2 van richtlijn 2011/92/EU en een nationale procedure tot afwijking van de in richtlijn 92/43/EEG bedoelde maatregelen ter bescherming van de soorten – Begrip ‚vergunning‘ – Complex besluitvormingsproces – Beoordelingsplicht – Materiële draagwijdte – Procedurele fase waarin de inspraak van het publiek in de besluitvorming moet worden gewaarborgd”

In deze zaak, waarvan de feiten hierboven zijn uiteengezet¹⁷, stelt de verwijzende rechter het Hof ook een vraag over de inspraak van het publiek krachtens richtlijn 2011/92 in een complex besluitvormingsproces dat erdoor wordt gekenmerkt dat een bepaalde instantie in een voorafgaande fase of tussenfase van dit proces slechts een deel van de milieueffecten van het betrokken project moet beoordelen.

Het Hof brengt in dit verband in herinnering dat de lidstaten op grond van de artikelen 6 en 8 van richtlijn 2011/92 de nodige maatregelen moeten treffen om te verzekeren dat de inspraak van het publiek in het kader van de beoordeling en de verlening van vergunningen voor onder deze richtlijn vallende projecten voldoet aan een geheel van voorschriften. Zo vereisen die artikelen dat de inspraak van het publiek plaatsvindt in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces, dat deze inspraak reëel is en dat de bevoegde instantie het resultaat van deze inspraak in aanmerking neemt wanneer zij besluit al dan niet een vergunning voor het betrokken project te verlenen.

In het kader van een complex besluitvormingsproces kan het evenwel moeilijker zijn om deze verschillende vereisten met elkaar te verzoenen, met name wanneer een bepaalde

¹⁷ Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek I.3. („Omvang van de milieueffectbeoordeling”). Dit arrest wordt ook besproken in rubriek I.4.b) („Bepaling van de procedurele voorwaarden voor de milieueffectbeoordeling”).

instantie in een voorafgaande fase of tussenfase van een dergelijk proces slechts een deel van de milieueffecten van het betrokken project moet beoordelen.

Het Hof verklaart dan ook dat in een dergelijk geval het vereiste van inspraak van het publiek in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces moet worden uitgelegd en toegepast op een wijze die verenigbaar is met het even belangrijke vereiste van werkelijke inspraak van het publiek in dit proces.

Hieruit volgt dat in het kader van een complex besluitvormingsproces zoals beschreven door de verwijzende rechter, het in artikel 6 van richtlijn 2011/92 neergelegde vereiste van inspraak van het publiek in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces niet inhoudt dat het voorafgaande besluit betreffende een deel van de milieueffecten van het betrokken project, moet worden voorafgegaan door een dergelijke inspraak, mits daadwerkelijke inspraak van het publiek bij de besluitvorming is gewaarborgd. Dit vereiste van daadwerkelijke inspraak impliceert ten eerste dat de inspraak plaatsvindt vóór de vaststelling van het besluit door de instantie die bevoegd is de vergunning voor het betrokken project te verlenen, ten tweede dat het publiek op nuttige en volledige wijze een standpunt kan innemen over alle milieueffecten van dat project, en ten derde dat genoemde instantie ten volle rekening kan houden met die inspraak.

b) Toegang tot de rechter

i. Verplichting van de lidstaten

Arrest van 15 oktober 2015, Commissie/Duitsland (C-137/14, [EU:C:2015:683](#))

„Niet-nakoming – Richtlijn 2011/92/EU – Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – Artikel 11 – Richtlijn 2010/75/EU – Industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) – Artikel 25 – Toegang tot de rechter – Daarmee niet overeenstemmende nationale procedurele regeling”

In 2014 stelt de Europese Commissie een beroep wegens niet-nakoming in tegen Duitsland omdat deze lidstaat met name de krachtens artikel 11 van richtlijn 2011/92 op hem rustende verplichtingen¹⁸ niet zou zijn nagekomen.

Volgens het eerste lid van die bepaling zorgen de lidstaten ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtstelsel, leden van het betrokken publiek die een voldoende belang hebben dan wel stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt, bij een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan in beroep kunnen gaan om de materiële of formele rechtmatigheid aan te vechten van

¹⁸ De Commissie beroept zich in het kader van deze niet-nakomingsprocedure ook op schending van artikel 25 van 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).

enig besluit, handelen of nalaten dat valt onder de bepalingen van richtlijn 2011/92 met betrekking tot de inspraak van het publiek.

De Commissie verwijt Duitsland onder meer dat het de uit die bepaling voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen, door

- 1) de situaties te beperken waarin wegens een procedurefout nietigverklaring van een onder richtlijn 2011/92 vallend overheidsbesluit kan worden gevorderd, en
- 2) de procesbevoegdheid en de omvang van de rechterlijke toetsing te beperken tot bezwaren die gedurende de administratieve procedure zijn ingediend.

Het Hof, dat die grieven gegrond acht, merkt in de eerste plaats op dat artikel 11 van richtlijn 2011/92 eraan in de weg dat de lidstaten de toepasselijkheid van de bepalingen ter omzetting van dit artikel beperken tot gevallen waarin de rechtmatigheid van een besluit wordt aangevochten omdat geen milieueffectbeoordeling is uitgevoerd, en die toepasselijkheid niet uitbreiden tot gevallen waarin een dergelijke beoordeling wel heeft plaatsgevonden, maar na afloop van een gebrekkige procedure.

Volgens het Hof is Duitsland de krachtens dat artikel op hem rustende verplichtingen bovendien niet nagekomen door de nietigverklaring van besluiten wegens procedurefouten te beperken tot gevallen waarin de beoordeling of het vooronderzoek van de milieueffecten ontbreekt en tot gevallen waarin de verzoeker een causaal verband tussen de procedurefout en de uitkomst van het besluit aantoonst. Een dergelijke beperking maakt de uitoefening van het in artikel 11 van richtlijn 2011/92 bedoelde beroepsrecht namelijk uiterst moeilijk en doet afbreuk aan het doel van deze richtlijn, te weten de leden van het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter verlenen.

Het Hof stelt in de tweede plaats vast dat artikel 11 van richtlijn 2011/92 eraan in de weg staat dat ingevolge een nationale bepaling de procesbevoegdheid en de omvang van de rechterlijke toetsing wordt beperkt tot bezwaren die reeds zijn aangevoerd binnen de bezwaartermijn in de administratieve procedure die heeft geleid tot de vaststelling van het besluit waartegen beroep is ingesteld.

Volgens het Hof sluit artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 weliswaar niet uit dat aan een beroep bij de rechter een beroep bij een bestuursorgaan voorafgaat, en belet deze bepaling niet dat het nationale recht de verzoeker verplicht om alle administratieve beroepswegen uit te putten alvorens beroep bij de rechter te mogen instellen, maar staat deze Unierechtelijke bepaling geen beperking toe van de middelen die door die verzoeker tot staving van zijn beroep in rechte kunnen worden aangevoerd.

Een dergelijke aan de verzoeker opgelegde beperking ten aanzien van de aard van de middelen die hij mag aanvoeren voor de rechter die het hem betreffende overheidsbesluit moet toetsen op rechtmatigheid, kan ook niet worden gerechtvaardigd door overwegingen die verband houden met de eerbiediging van het

rechtszekerheidsbeginsel. Het staat immers geenszins vast dat een volledige rechterlijke toetsing van de gegrondheid van dat besluit afbreuk zou doen aan dat beginsel.

Wat voorts de doeltreffendheid van administratieve procedures betreft, erkent het Hof dat het feit dat een middel voor het eerst in het kader van een beroep bij de rechter wordt aangevoerd, in bepaalde gevallen het goede verloop van die procedure kan belemmeren. Het wijst er echter op dat het doel van artikel 11 van richtlijn 2011/92 niet alleen erin bestaat om een zo ruim mogelijke toegang tot rechterlijke toetsing te waarborgen, maar tevens om het mogelijk te maken dat deze toetsing betrekking heeft op de materiële of formele rechtmatigheid van het aangevochten besluit in zijn geheel.

Het Hof benadrukt daarbij dat het de nationale wetgever niettemin vrijstaat om specifieke procedurevoorschriften vast te stellen, zoals de regel dat een argument niet-ontvankelijk is wanneer het is aangevoerd op een manier die misbruik vormt of kwade trouw oplevert. Dergelijke voorschriften vormen volgens het Hof passende mechanismen om de doeltreffendheid van de gerechtelijke procedure te waarborgen.

ii. Ontvankelijkheid van beroepen ingesteld door particulieren

Arrest van 16 april 2015, Gruber (C-570/13, [EU:C:2015:231](#))

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2011/92/EU – Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – Bouw van een winkelcentrum – Bindende werking van een overheidsbesluit om geen milieueffectbeoordeling te verrichten – Geen inspraak van het publiek”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) stelt het Hof vast dat richtlijn 2011/92 in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan burelen die worden geraakt door een project voor de bouw en de exploitatie van een winkelcentrum, noch kunnen opkomen tegen het besluit dat voor het project geen milieueffectbeoordeling vereist is, noch de vergunning voor het project kunnen aanvechten met het argument dat het project aan een dergelijke beoordeling had moeten worden onderworpen.

In februari 2012 heeft de Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (onafhankelijke administratieve kamer voor de deelstaat Karinthië, Oostenrijk) een vergunning verleend voor de bouw en de exploitatie van een winkelcentrum in Klagenfurt am Wörthersee (Oostenrijk), op een terrein naast een onroerend goed van Karoline Gruber. Overeenkomstig een besluit van de regering van het Land Kärnten (deelstaat Karinthië, Oostenrijk) van 21 juli 2010 is aan die vergunningverlening geen milieueffectbeoordeling voorafgegaan.

Gruber heeft bij het Verwaltungsgerichtshof beroep tot nietigverklaring van dat besluit ingesteld, waarbij zij met name heeft aangevoerd dat de betrokken vergunning alleen na een milieueffectbeoordeling had mogen worden verleend. Ter ondersteuning van haar

beroep heeft zij de onrechtmatigheid aangevoerd van het besluit van de regering van de deelstaat Karinthië waarbij werd vastgesteld dat er voor het betrokken project geen milieueffectbeoordeling vereist was.

Het Verwaltungsgerichtshof merkt op dat burens als Gruber op grond van de Oostenrijkse wetgeving noch beschikken over de mogelijkheid om rechtstreeks beroep in te stellen tegen het besluit betreffende de noodzaak om het betrokken project aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen, noch tegen dat besluit kunnen opkomen in het kader van een eventueel beroep tegen het besluit om een vergunning verlenen voor het project.

In deze omstandigheden verzoekt die rechterlijke instantie het Hof om een prejudiciële beslissing over de vraag of dergelijke nationale wetgeving verenigbaar is met richtlijn 2011/92.

Het Hof brengt in herinnering dat volgens artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 de lidstaten ervoor zorgen dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het „betrokken publiek” in de zin van artikel 1, lid 2, die een „voldoende belang” hebben dan wel stellen dat „inbreuk is gemaakt op een recht”, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt, tegen een onder deze richtlijn vallend besluit, handelen of nalaten beroep kunnen instellen teneinde de materiële of formele rechtmatigheid ervan aan te vechten.

Het Hof merkt voorts op dat de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken om te bepalen wat een „voldoende belang” of een „inbreuk op een recht” vormt, die evenwel wordt begrensd door de inachtneming van het doel om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te waarborgen. Zo staat het de nationale wetgever weliswaar vrij om de rechten waarvan particulieren schending kunnen aanvoeren in het kader van een beroep in rechte tegen een handelen, besluit of nalaten als bedoeld in artikel 11 van richtlijn 2011/92, te beperken tot subjectieve publiekrechtelijke rechten, maar de in dit artikel opgenomen bepalingen betreffende de beroepsmogelijkheden van de leden van het publiek dat wordt geraakt door een binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallend besluit, handelen of nalaten, mogen niet restrictief worden uitgelegd.

Hieruit volgt dat een nationale regeling als die in het hoofdgeding, die een zeer groot aantal particulieren, onder wie met name burens die eventueel zouden kunnen voldoen aan de voorwaarden van artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92, het recht ontnemt om beroep in te stellen tegen besluiten waarin wordt vastgesteld of het noodzakelijk is om een project aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen, onverenigbaar is met deze richtlijn.

iii. Ontvankelijkheid van beroepen ingesteld door milieuorganisaties

Arrest van 15 oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, [EU:C:2009:631](#))

„Richtlijn 85/337/EEG – Inspraak van het publiek in een milieubesluitvormingsprocedure – Recht om beroep in te stellen tegen beslissingen inzake de verlening van een vergunning voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben”

In zijn arrest Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening stelt het Hof vast dat artikel 10 bis van richtlijn 85/337¹⁹ zich verzet tegen een nationale regeling die het recht om in beroep te gaan tegen besluiten over projecten die vallen binnen de werkingssfeer van deze richtlijn, voorbehoudt aan milieuorganisaties die minstens 2 000 leden hebben.

Het hoofdgeding betreft een overeenkomst die de gemeente Stockholm (Zweden) heeft gesloten voor de aanleg van een ondergrondse tunnel van ongeveer 1 km lengte, teneinde de bovengrondse hoogspanningskabels te vervangen door ondergrondse leidingen.

Het bestuur van de provincie Stockholm heeft op grond van de voor dit project uitgevoerde milieueffectbeoordeling vastgesteld dat de werkzaamheden aanzienlijke gevolgen voor het milieu konden hebben.

Desondanks is er door de bevoegde instantie een vergunning voor de uitvoering van de werkzaamheden verleend, die is aangevochten door een milieuorganisatie. Die organisatie is echter niet-ontvankelijk verklaard in haar beroep op grond van de overweging dat zij niet voldeed aan de in de nationale wetgeving gestelde voorwaarde van minimaal 2 000 leden.

Die niet-ontvankelijkverklaring is aangevochten bij de Högsta domstol (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Zweden), die het Hof verzoekt om een prejudiciële beslissing over verschillende vragen, waaronder de vraag of de lidstaten op grond van richtlijn 85/337 kunnen bepalen dat kleine milieuorganisaties niet het recht hebben om in beroep te gaan tegen een besluit over een werkzaamheid die binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt.

Het Hof brengt in dit verband in herinnering dat richtlijn 85/337 onderscheid maakt tussen enerzijds het betrokken publiek dat gevolgen ondervindt van een van de werkzaamheden die vallen binnen de werkingssfeer van deze richtlijn in het algemeen, en anderzijds een subcategorie binnen dat betrokken publiek, die bestaat uit natuurlijke of rechtspersonen die, gelet op hun bijzondere positie met betrekking tot de betrokken

¹⁹ Zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (PB 2003, L 156, blz. 17).

werkzaamheid, op grond van artikel 10 bis van deze richtlijn het recht moeten hebben om in beroep te gaan tegen het besluit waarbij de werkzaamheid wordt toegestaan.

Hoewel artikel 10 bis van richtlijn 85/337 het aan de nationale wetgevers overlaat om de eisen te bepalen waaraan moet worden voldaan om te verzekeren dat een niet-gouvernementele organisatie die zich inzet voor milieubescherming, het recht heeft om in beroep te gaan, moeten de aldus vastgestelde nationale regels ten eerste „een ruime toegang tot de rechter” waarborgen en ten tweede nuttige werking verlenen aan de bepalingen van richtlijn 85/337 betreffende het recht om in beroep te gaan bij de rechter. Die nationale regels mogen dus geen gevaar inhouden voor uitholling van de Unierechtelijke bepalingen volgens welke degenen die een voldoende belang hebben om een project aan te vechten en op wier rechten door dit project inbreuk wordt gemaakt, waaronder milieuorganisaties, in beroep moeten kunnen gaan bij de bevoegde rechterlijke instanties.

Na erop te hebben gewezen dat de Zweedse regering heeft erkend dat er slechts twee milieuorganisaties zijn met minstens 2 000 leden, komt het Hof dan ook tot de slotsom dat artikel 10 bis van richtlijn 85/337 zich verzet tegen de in de Zweedse wetgeving opgenomen bepaling die het recht om in beroep te gaan tegen een besluit over een werkzaamheid die binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt, voorbehoudt aan milieuorganisaties die minstens 2 000 leden hebben.

Arrest van 12 mei 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, [EU:C:2011:289](#))

„Richtlijn 85/337/EEG – Milieueffectbeoordeling – Verdrag van Aarhus – Richtlijn 2003/35/EG – Toegang tot de rechter – Niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing verduidelijkt het Hof de contouren van het beroepsrecht dat milieuorganisaties ontleenen aan richtlijn 85/337²⁰.

Het hoofdgeding vindt zijn oorsprong in een project voor de bouw en de exploitatie van een op steenkolen gestookte elektriciteitscentrale in Lünen (Duitsland), waarvan de gevolgen voor het milieu zijn beoordeeld. In het kader van die procedure zijn een voorlopige beschikking en een eerste deelvergunning afgeleverd door de bevoegde instantie, die heeft vastgesteld dat er geen juridische bezwaren tegen het project bestonden.

In juni 2008 heeft de niet-gouvernementele milieuorganisatie Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. (hierna: „BUND”), bij het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (hoogste bestuursrechter voor de deelstaat Noord-Rijnland-Westfalen, Duitsland) nietigverklaring van de

²⁰ Zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (PB 2003, L 156, blz. 17).

voorlopige beschikking en de deelvergunning inzake het betrokken project gevorderd. Die organisatie heeft zich daarbij met name beroepen op schending van de bepalingen ter omzetting van richtlijn 92/43.

Volgens de aangezochte rechter heeft BUND niet het recht om dat beroep tot nietigverklaring in te stellen, omdat zij geen inbreuk op een materieel individueel recht aanvoert, wat naar Duits recht een vereiste is voor procesbevoegdheid. Die rechter vraagt zich echter af of de Duitse regel dat een niet-gouvernementele milieuorganisatie moet aanvoeren dat inbreuk is gemaakt op een dergelijk recht, op zichzelf wel verenigbaar is met het Unierecht en met name met artikel 10 bis van richtlijn 85/337.

In het kader van zijn beantwoording van die vraag brengt het Hof in herinnering dat artikel 10 bis, eerste alinea, van richtlijn 85/337 bepaalt dat enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn het voorwerp moet kunnen zijn van een beroep bij een rechter om de „materiële of formele rechtmatigheid ervan aan te vechten”, zonder dat er enige beperking wordt gesteld aan de middelen die ter ondersteuning van een dergelijk beroep kunnen worden aangevoerd.

Wat de voorwaarden voor ontvankelijkheid van een dergelijk beroep betreft, onderscheidt die bepaling twee gevallen: de ontvankelijkheid kan afhankelijk zijn van een „voldoende belang” of van de stelling door de verzoekende partij „dat inbreuk is gemaakt op een recht”, al naargelang naar nationaal recht de ene dan wel de andere voorwaarde geldt. Voorts preciseert artikel 10 bis, derde alinea, eerste zin, van richtlijn 85/337 dat de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek „een ruime toegang tot de rechter” te verlenen, dienen te bepalen wat een inbreuk op een recht vormt.

Met betrekking tot door milieuorganisaties ingestelde beroepen voegt artikel 10 bis, derde alinea, tweede en derde zin, van richtlijn 85/337 daaraan toe dat te dien einde deze organisaties worden geacht hetzij een voldoende belang te hebben, hetzij rechten waarop inbreuk kan worden gemaakt, al naargelang naar nationaal recht de ene dan wel de andere ontvankelijkheidsvoorwaarde geldt.

Gelet op deze bepalingen merkt het Hof op dat het de nationale wetgever weliswaar vrijstaat om de rechten waarvan een particulier schending kan aanvoeren in het kader van een beroep in rechte tegen een besluit, handelen of nalaten als bedoeld in artikel 10 bis van richtlijn 85/337, te beperken tot subjectieve publiekrechtelijke rechten, maar dat een dergelijke beperking niet als zodanig kan worden toegepast op milieuorganisaties, omdat dat in strijd zou zijn met de doelstellingen van artikel 10 bis, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337.

Uit die bepaling volgt immers weliswaar dat milieuorganisaties zich moeten kunnen beroepen op dezelfde rechten als particulieren, maar het zou in strijd zijn met de doelstelling om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen alsook met het doeltreffendheidsbeginsel, indien dergelijke organisaties niet ook

schending van Unierechtelijke milieuvoorschriften konden aanvoeren om de enkele reden dat die voorschriften collectieve belangen beschermen. Zoals het hoofdgeding laat zien, zou milieuorganisaties daardoor namelijk voor een groot deel de mogelijkheid worden ontnomen om te doen toezien op de naleving van die voorschriften, die voor het merendeel gericht zijn op het algemeen belang en niet uitsluitend op de bescherming van de individuele belangen van particulieren.

Het Hof komt dan ook tot de slotsom dat artikel 10 bis van richtlijn 85/337 zich verzet tegen een wettelijke regeling die een niet-gouvernementele milieuorganisatie in de zin van artikel 1, lid 2, van deze richtlijn de mogelijkheid ontzegt om zich in het kader van een beroep in rechte tegen een beslissing tot verlening van een vergunning voor projecten die „aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben” in de zin van artikel 1, lid 1, van deze richtlijn, te beroepen op schending van een Unierechtelijk milieuvoorschrift, op grond van de overweging dat dit voorschrift alleen het algemeen belang beschermt en niet de belangen van individuele personen.

iv. Vereiste dat procedures niet buitensporig kostbaar zijn

a. Draagwijdte

Arrest van 15 maart 2018, North East Pylon Pressure Campaign en Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185)

„Prejudiciële verwijzing – Milieueffectbeoordeling van bepaalde projecten – Richtlijn 2011/92/EU – Beroepsrecht van de leden van het betrokken publiek – Voorbarig beroep – Begrippen ‚niet buitensporig kostbaar’ en ‚enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn’ – Toepasselijkheid van het Verdrag van Aarhus”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing spreekt het Hof zich uit over de draagwijdte van het in richtlijn 2011/92 en in het Verdrag van Aarhus²¹ neergelegde vereiste dat gerechtelijke procedures inzake milieuaangelegenheden „niet buitensporig kostbaar” zijn.

In 2015 heeft EirGrid plc, een Ierse overheidsexploitant van een elektriciteitstransmissienet, verzocht om een vergunning voor de bouw van ongeveer 300 hoogspanningsmasten met kabels teneinde de netwerken van Ierland en Noord-Ierland met elkaar te verbinden en de betrouwbaarheid van de stroomvoorziening op het eiland te verzekeren. Nadat er een formele vergunningsaanvraag was ingediend voor het ontwikkelingsproject en een milieueffectbeoordeling was overgelegd, heeft An Bord Pleanála, het Ierse college van beroep voor kwesties inzake ruimtelijke ordening, een hoorzitting belegd op 7 maart 2016.

²¹ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekend en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus”).

Op 4 maart 2016 hebben een grondeigenaar en een pressiegroep een verzoek ingediend om toestemming voor het instellen van beroep teneinde de vergunningsprocedure betreffende het ontwikkelingsproject aan te vechten. De High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) heeft echter geweigerd die toestemming te verlenen op grond van de overweging dat het beroep voorbarig was.

In de procedure tot begroting van de kosten zijn partijen het oneens over de vraag wie de kosten moet dragen die zijn verbonden aan de procedure voor het verlenen van toestemming voor het instellen van beroep, die meer dan 500 000 EUR zouden bedragen. In deze context vraagt de High Court het Hof of het Ierse recht verenigbaar is met de bepalingen van richtlijn 2011/92 en van het Verdrag van Aarhus waarin het vereiste is geformuleerd dat bepaalde gerechtelijke procedures niet buitensporig kostbaar zijn.

Dienaangaande brengt het Hof in herinnering dat het in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 neergelegde vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure betrekking heeft op alle door deelname aan de gerechtelijke procedure teweeggebrachte financiële kosten. Hieruit volgt dat dit vereiste aldus moet worden uitgelegd dat het van toepassing is op een procedure bij een rechterlijke instantie van een lidstaat als aan de orde in het hoofdgeding, in het kader waarvan wordt bepaald of kan worden toegestaan dat beroep wordt ingesteld in een vergunningsprocedure betreffende een ontwikkelingsproject, en dat dit a fortiori geldt wanneer deze lidstaat niet heeft vastgesteld in welk stadium beroep kan worden ingesteld.

Het Hof merkt voorts op dat wanneer een verzoeker zowel middelen aanvoert die zijn gebaseerd op schending van de regels inzake inspraak van het publiek in de besluitvorming in milieuaangelegenheden, als middelen die zijn gebaseerd op schending van andere voorschriften, het vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure alleen van toepassing is op de kosten die verband houden met het gedeelte van het beroep dat berust op schending van de inspraakregels. In een dergelijk geval staat het aan de nationale rechter om – ex aequo et bono en volgens de toepasselijke nationale procesregels – te bepalen welke kosten verband houden met elk van die twee soorten argumenten, teneinde te verzekeren dat het vereiste dat de kosten niet buitensporig zijn, wordt toegepast op het gedeelte van het beroep dat is gebaseerd op de inspraakregels.

Het Hof preciseert in dit verband dat artikel 9, leden 3 en 4, van het Verdrag van Aarhus aldus moet worden uitgelegd dat hetzelfde vereiste van toepassing is op het gedeelte van een beroep dat niet wordt bestreken door richtlijn 2011/92, voor zover de verzoeker daarmee tracht te verzekeren dat het nationale milieurecht in acht wordt genomen. Deze bepalingen hebben weliswaar geen rechtstreekse werking, maar het staat aan de nationale rechter om aan het nationale procesrecht een uitlegging te geven die daarmee zo veel mogelijk in overeenstemming is.

Het Hof benadrukt tot slot dat een lidstaat niet mag afwijken van het in het Verdrag van Aarhus en in richtlijn 2011/92 neergelegde vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure wanneer wordt geoordeeld dat een beroep lichtzinnig of vexatoir is of wanneer er geen verband bestaat tussen de gestelde schending van het nationale milieurecht en milieuschade. Niettemin staat het de nationale rechter vrij om rekening te houden met factoren zoals de redelijke kans van slagen van het beroep of de lichtzinnige of vexatoire aard ervan, mits het bedrag van de kosten waarin de verzoeker wordt verwezen niet onredelijk hoog is.

b. Beoordelingscriteria

Arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos (C-260/11, [EU:C:2013:221](#))

„Milieu – Verdrag van Aarhus – Richtlijn 85/337/EEG – Richtlijn 2003/35/EG – Artikel 10 bis – Richtlijn 96/61/EG – Artikel 15 bis – Toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden – Begrip „niet buitensporig kostbare’ gerechtelijke procedures”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Supreme Court of the United Kingdom (hoogste rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk) verduidelijkt het Hof de criteria voor de beoordeling van het in artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337²² en in artikel 15 bis, vijfde alinea, van richtlijn 96/61²³ neergelegde vereiste dat gerechtelijke procedures inzake milieuaangelegenheden „niet buitensporig kostbaar” zijn.

Na een in het kader van een milieuprocedure ingestelde hogere voorziening te hebben afgewezen, heeft de verwijzende rechter het Hof gevraagd hoe hij dat vereiste moest toepassen in de aan hem voorgelegde zaak, gelet op het hoge kostenrisico dat de partij die de hogere voorziening had ingesteld, op grond van de toepasselijke nationale regelgeving had gelopen.

Dienaangaande merkt het Hof op dat het vereiste van artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337 en artikel 15 bis, vijfde alinea, van richtlijn 96/61 dat de gerechtelijke procedure niet buitensporig kostbaar is, impliceert dat de in deze artikelen bedoelde personen er niet van worden weerhouden om een binnen de werkingssfeer van deze artikelen vallend beroep in rechte in te stellen of voort te zetten wegens de financiële last die hieruit kan voortvloeien. Een nationale rechter moet, wanneer hij uitspraak moet doen over de verwijzing in de kosten van een particulier wiens vordering in een milieuzaak is afgewezen, of, meer in het algemeen, wanneer hij, zoals het geval kan zijn voor de rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk, in een eerder stadium van de

²² Zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (PB 2003, L 156, blz. 17).

²³ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB 1996, L 257, blz. 26), zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (PB 2003, L 156, blz. 17).

procedure een standpunt moet innemen over een eventuele beperking van de kosten die ten laste van de in het ongelijk gestelde partij kunnen worden gebracht, de naleving van dit vereiste verzekeren, rekening houdend met zowel het belang van de persoon die zijn rechten wil verdedigen als het algemeen belang bij de bescherming van het milieu.

Bij die beoordeling mag de nationale rechter zich niet uitsluitend op de economische situatie van de betrokkene baseren, maar moet hij ook een objectieve analyse maken van het bedrag van de kosten. De kosten van een procedure mogen de financiële draagkracht van de betrokkene dus niet te boven gaan en in elk geval niet objectief onredelijk zijn. Voorts kan de rechter rekening houden met de situatie van de betrokken partijen, de redelijke kans van slagen van de verzoeker, het belang dat voor de verzoeker en voor de bescherming van het milieu op het spel staat, de complexiteit van het toepasselijke recht en van de toepasselijke procedure, het eventueel roekeloze karakter van het beroep in de verschillende stadia ervan, en het bestaan van een nationaal stelsel van rechtsbijstand of een regeling tot beperking van de proceskosten.

De omstandigheid dat de betrokkene er in de praktijk niet van is weerhouden om een rechtsvordering in te stellen, volstaat daarentegen op zichzelf niet om aan te nemen dat de procedure voor hem niet buitensporig kostbaar is in de zin van de richtlijnen 85/337 en 96/61.

Ten slotte mag het vereiste dat een gerechtelijke procedure niet buitensporig kostbaar is, door een nationale rechter niet anders worden beoordeeld al naargelang hij uitspraak doet na een procedure in eerste aanleg, een hoger beroep of een tweede hoger beroep.

6. Rechtstreekse werking en conforme uitlegging

a) Verticale rechtstreekse werking van richtlijnen en negatieve gevolgen voor de rechten van derden

Arrest van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))

„Richtlijn 85/337/EEG – Beoordeling van de milieueffecten van bepaalde projecten – Nationale maatregel waardoor een vergunning voor mijnexploitatie wordt verleend zonder een milieueffectbeoordeling – Rechtstreekse werking van richtlijnen – Driehoekssituatie”

In deze zaak, waarvan de feiten hierboven zijn uiteengezet²⁴, wordt het Hof ook verzocht zich uit te spreken over de vraag of in omstandigheden als die van het hoofdgeding een particulier als Delena Wells zich in voorkomend geval tegenover de autoriteiten van het

²⁴ Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek I. 4. a) („Moment waarop de milieueffectbeoordeling moet plaatsvinden”).

Verenigd Koninkrijk kan beroepen op artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 2, en artikel 4, lid 2, van deze richtlijn.

Volgens artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 treffen de lidstaten de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die met name gezien hun aard, omvang of ligging aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, en dat voor deze projecten een milieueffectbeoordeling plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4 van die richtlijn.

De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft aangevoerd dat indien werd aanvaard dat een particulier als Wells het recht heeft om zich in een zaak als die in het hoofdgeding tegenover de autoriteiten te beroepen op de genoemde bepaling, dat een situatie van „omgekeerde rechtstreekse werking” zou opleveren waarin het Verenigd Koninkrijk rechtstreeks zou worden verplicht de particuliere eigenaren van de steengroeve van Conygar Quarry hun rechten te ontnemen.

Dienaangaande brengt het Hof in herinnering dat het rechtszekerheidsbeginsel zich ertegen verzet dat richtlijnen aan particulieren verplichtingen opleggen. Ten aanzien van particulieren kunnen bepalingen van een richtlijn slechts rechten in het leven roepen. Bijgevolg kan een particulier zich tegenover een lidstaat niet op een richtlijn beroepen wanneer er sprake is van een verplichting van de staat die rechtstreeks verbonden is met de uitvoering van een andere, krachtens dezelfde richtlijn op een derde rustende verplichting.

Loutere negatieve gevolgen voor de rechten van derden zijn evenwel, zelfs wanneer zij vaststaan, geen rechtvaardiging om een particulier het recht te ontfemen zich tegenover de betrokken lidstaat te beroepen op de bepalingen van een richtlijn.

Volgens het Hof is in het hoofdgeding de verplichting van het Verenigd Koninkrijk om ervoor te zorgen dat de bevoegde instanties de exploitatie van de steengroeve van Conygar Quarry aan een milieueffectbeoordeling onderwerpen, niet rechtstreeks verbonden met de uitvoering van een verplichting die krachtens richtlijn 85/337 op de eigenaren van deze steengroeve rust. Dat de mijnexploitatie moet worden stopgezet in afwachting van de resultaten van de beoordeling, is weliswaar het gevolg van het feit dat de betrokken staat te laat aan zijn verplichtingen heeft voldaan, maar dit gevolg kan niet worden beschouwd als „omgekeerde rechtstreekse werking” van de bepalingen van die richtlijn ten aanzien van die eigenaren.

Het Hof komt dan ook tot de slotsom dat een particulier als Wells zich in voorkomend geval tegenover de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk kan beroepen op artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 2, en artikel 4, lid 2, van deze richtlijn.

b) Conforme uitlegging van het nationale recht

Arrest van 17 oktober 2018, Klohn (C-167/17, [EU:C:2018:833](#))

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Milieueffectbeoordeling van bepaalde projecten – Recht om beroep in te stellen tegen een vergunningsbesluit – Vereiste van een niet buitensporig kostbare procedure – Begrip – Toepassing ratione temporis – Rechtstreekse werking – Invloed op een definitief geworden nationaal besluit tot begroting van kosten”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) brengt het Hof in herinnering dat de in artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337²⁵ geformuleerde regel dat gerechtelijke procedures inzake milieuaangelegenheden „niet buitensporig kostbaar” mogen zijn, weliswaar geen rechtstreekse werking heeft, maar dat de nationale rechterlijke instanties niettemin verplicht zijn om het nationale recht zoveel mogelijk in overeenstemming met die bepaling uit te leggen.

In 2004 heeft An Bord Pleanála (agentschap voor ruimtelijke ordening, Ierland; hierna: „agentschap”) een vergunning verleend voor de bouw, in Achonry, County Sligo (Ierland), van een faciliteit voor de inspectie van kadavers uit het gehele Ierse grondgebied.

Volkmar Klohn, eigenaar van een boerderij dicht bij de locatie van die faciliteit, heeft beroep in rechte ingesteld tegen de verleende bouwvergunning, dat bij uitspraak van de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) van 23 april 2008 is verworpen. Op 6 mei 2008 heeft deze rechter Klohn verwezen in de kosten van het agentschap.

Bij beslissing van 24 juni 2010 heeft de *Taxing Master* van de High Court de door Klohn aan de agentschap te vergoeden kosten begroot op ongeveer 86 000 EUR. Deze beslissing is bevestigd bij een beslissing van de High Court, waartegen Klohn hoger beroep heeft ingesteld bij de Supreme Court.

Gelet op de hoogte van de proceskostenveroordeling heeft de Supreme Court zich tot het Hof gewend teneinde met name te vernemen

- of de „niet buitensporig kostbaar”-regel van artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337 rechtstreekse werking heeft dan wel of er in verband met deze regel sprake is van een verplichting tot conforme uitlegging, en
- of de *Taxing Master* en/of de nationale rechter die diens beslissing toetst, verplicht is om die „niet buitensporig kostbaar”-regel toe te passen, ook al is de proceskostenveroordeling definitief geworden.

Na te hebben opgemerkt dat de vraag of de „niet buitensporig kostbaar”-regel rechtstreekse werking heeft, in het hoofdgeding is gerezen omdat Ierland artikel 10 bis,

²⁵ Zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (PB 2003, L 156, blz. 17).

vijfde alinea, van de gewijzigde richtlijn 85/337 te laat heeft omgezet in nationaal recht, stelt het Hof vast dat deze bepaling geen rechtstreekse werking heeft. Op grond van de verplichting tot conforme uitlegging van het nationale recht moeten de Ierse rechterlijke niettemin vanaf het verstrijken van de voor omzetting van artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337 bepaalde termijn het nationale recht zoveel mogelijk zodanig uitleggen dat particulieren er niet van worden weerhouden om een binnen de werkingssfeer van dit artikel vallend beroep in rechte in te stellen of voort te zetten wegens de financiële last die hieruit kan voortvloeien.

Het Hof verklaart in dit verband voorts dat de Ierse rechterlijke instanties verplicht zijn om vanaf het verstrijken van de termijn voor omzetting van artikel 10 bis, vijfde alinea, van richtlijn 85/337 het nationale recht zodanig uit te leggen dat de toekomstige gevolgen van situaties die zijn ontstaan onder de oude wetgeving, onmiddellijk in overeenstemming worden gebracht met de bepalingen van deze richtlijn. Hieruit volgt dat die rechterlijke instanties verplicht zijn om het nationale recht in overeenstemming met de in die bepaling neergelegde „niet buitensporig kostbaar”-regel uit te leggen wanneer zij uitspraak doen over de verwijzing in de kosten in gerechtelijke procedures die aanhangig waren op de datum waarop de omzettingstermijn is verstreken, ongeacht de datum waarop deze kosten gedurende de betrokken procedure zijn gemaakt.

Na in herinnering te hebben gebracht dat de Ierse procedure op het gebied van de proceskosten in twee fasen verloopt, stelt het Hof bovendien vast dat het beginsel van conforme uitlegging van het nationale recht bepaalde beperkingen kent, zoals die welke voortvloeien uit het beginsel van het gezag van gewijsde. In casu staat het dus aan de verwijzende rechter om het gezag van gewijsde te beoordelen van de beslissing van 6 mei 2008 waarbij de High Court Kohn heeft verwezen in de kosten van de procedure zonder het precieze bedrag van die kosten vast te stellen, teneinde te bepalen of en in hoeverre het in het hoofdgeding mogelijk is het nationale recht in overeenstemming met de „niet buitensporig kostbaar”-regel uit te leggen.

II. Milieueffectbeoordeling van plannen en programma's krachtens richtlijn 2001/42

1. Werkingssfeer van richtlijn 2001/42

a) Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2001/42 vallen

*Arrest van 25 juni 2020 (Grote kamer), A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))*²⁶

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2001/42/EG – Milieueffectbeoordeling – Stedenbouwkundige vergunning voor de bouw en exploitatie van windturbines – Artikel 2, onder a) – Begrip „plannen en programma's” – Voorwaarden voor de verlening van de vergunning die zijn neergelegd in een besluit en een omzendbrief – Artikel 3, lid 2, onder a) – Nationale handelingen die een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten – Ontbreken van een milieubeoordeling – Handhaving van de gevolgen van nationale handelingen en van de op basis daarvan verleende vergunningen wanneer is gebleken dat die handelingen onverenigbaar zijn met het Unierecht – Voorwaarden”

In het arrest A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele) spreekt het Hof (Grote kamer) zich uit over de uitlegging van richtlijn 2001/42, door belangrijke verduidelijkingen te verstrekken met betrekking tot de maatregelen waarvoor de bij deze richtlijn voorgeschreven beoordeling moet worden uitgevoerd.

Het Hof is om die uitlegging verzocht in het kader van een geding tussen enerzijds de omwonenden van een vlak bij de autosnelweg E40 op het grondgebied van de gemeenten Aalter (België) en Nevele (België) gelegen terrein dat is aangewezen voor de aanleg van een windturbinepark, en anderzijds de Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (België), over de afgifte door deze autoriteit van een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw en exploitatie van vijf windturbines (hierna: „litigieuze vergunning”). Deze vergunning is op 30 november 2016 verleend onder met name de voorwaarde dat zou worden voldaan aan bepaalde vereisten die zijn neergelegd in een besluit van de Vlaamse Regering en in een omzendbrief over de bouw en exploitatie van windturbines.

Ter ondersteuning van het door hen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (België) ingestelde beroep tot nietigverklaring van de litigieuze vergunning hebben verzoekers met name aangevoerd dat inbreuk is gemaakt op richtlijn 2001/42 omdat er voor het besluit en de omzendbrief op basis waarvan de vergunning is verleend, geen milieubeoordeling is uitgevoerd. De autoriteit die de litigieuze vergunning heeft

²⁶ Dit arrest wordt ook besproken in de rubrieken II. 2. a) i. („Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 vallen”) en III. 2. („Nationale handelingen die zijn vastgesteld in strijd met richtlijn 2001/42”).

afgegeven, heeft zich daarentegen op het standpunt gesteld dat dat besluit en die omzendbrief niet aan een dergelijke beoordeling hoefden te worden onderworpen.

In zijn arrest brengt het Hof in herinnering dat richtlijn 2001/42 volgens artikel 2, onder a), ziet op plannen en programma's, alsook op de wijzigingen ervan, die door een instantie van een lidstaat worden opgesteld of vastgesteld, voor zover zij „door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven”.

Uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt dat plannen en programma's waarvan de vaststelling is geregeld in nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen waarin de voor de vaststelling van deze plannen en programma's bevoegde autoriteiten zijn aangegeven en de procedure voor de opstelling ervan is bepaald, moeten worden geacht te zijn „voorgeschreven” in de zin en voor de toepassing van richtlijn 2001/42. Een maatregel geldt dus als „voorgeschreven” wanneer de bevoegdheid tot vaststelling ervan haar rechtsgrondslag vindt in een dergelijke bepaling, ook al bestaat er strikt genomen geen enkele verplichting om die maatregel te nemen.

Naar aanleiding van het verzoek van de verwijzende rechter en het Verenigd Koninkrijk om die rechtspraak te heroverwegen, benadrukt het Hof om te beginnen dat indien de voorwaarde van artikel 2, onder a), tweede streepje, van richtlijn 2001/42 alleen betrekking zou hebben op „plannen en programma's” die verplicht moeten worden vastgesteld, de draagwijdte van deze voorwaarde minimaal zou dreigen te worden en de nuttige werking van deze bepaling niet zou kunnen worden verzekerd. Gezien de uiteenlopende situaties en de verscheidenheid aan praktijken van de nationale autoriteiten is de vaststelling van plannen of programma's of het wijzigen ervan immers vaak noch algemeen verplicht, noch volledig overgelaten aan de discretionaire bevoegdheid van de bevoegde autoriteiten. Het Hof wijst er voorts op dat het hoge niveau van milieubescherming dat richtlijn 2001/42 beoogt te waarborgen door voor te schrijven dat plannen en programma's die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, aan een milieubeoordeling worden onderworpen, strookt met de eisen die de Verdragen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie stellen op het gebied van de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu.²⁷ Deze doelstellingen zouden in gevaar dreigen te komen bij een restrictieve uitlegging die een lidstaat de mogelijkheid zou geven om zich aan de milieubeoordelingsplicht te onttrekken door de vaststelling van plannen en programma's doelbewust niet verplicht te maken. Het Hof merkt tot slot op dat de ruime uitlegging van het begrip „plannen en programma's” ook strookt met de internationale verbintenissen van de Unie²⁸.

Vervolgens gaat het Hof in op de vraag of het betrokken besluit en de betrokken omzendbrief voldoen aan de voorwaarde van artikel 2, onder a), tweede streepje, van richtlijn 2001/42. Dienaangaande wijst het erop dat het besluit krachtens een wettelijke

²⁷ Artikel 3, lid 3, VEU, artikel 191, lid 2, VWEU, en artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

²⁸ Zoals die met name volgen uit artikel 2, lid 7, van het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband, ondertekend te Espoo (Finland) op 26 februari 1991.

machting is vastgesteld door de Vlaamse Regering als de uitvoerende macht van een Belgische gefedereerde eenheid. De omzendbrief, die bedoeld is om de beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde autoriteiten in te perken, is ook afkomstig van de Vlaamse regering en wijzigt de bepalingen van dat besluit door ze verder uit te werken of ervan af te wijken, waarbij het echter aan de nationale rechter is om na te gaan wat de exacte juridische aard en de precieze teneur ervan is. Het Hof komt dan ook tot de slotsom dat het besluit en, onder voorbehoud van die verificaties, de omzendbrief onder het begrip „plannen en programma’s” vallen aangezien zij moeten worden geacht te zijn „voorgeschreven” in de zin van richtlijn 2001/42.

Arrest van 22 februari 2022 (Grote kamer), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))²⁹

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2001/42/EG – Beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s – Artikel 2, onder a) – Begrip „plannen en programma’s” – Artikel 3, lid 2, onder a) – Voor bepaalde sectoren opgestelde handelingen tot vaststelling van een kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor bepaalde in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92/EU genoemde projecten – Artikel 3, lid 4 – Handelingen tot vaststelling van een kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten – Door een lokale instantie vastgesteld landschapsbeschermingsbesluit”

In zijn arrest Bund Naturschutz in Bayern verduidelijkt het Hof (Grote kamer) het begrip „plannen en programma’s” die krachtens richtlijn 2001/42 aan een milieubeoordeling moeten worden onderworpen.

De Landkreis Rosenheim (bestuursdistrict Rosenheim, Duitsland) heeft in 2013 een besluit inzake een beschermd landschap (hierna: „Inntal Südbesluit”) vastgesteld, zonder eerst een milieubeoordeling uit te voeren overeenkomstig richtlijn 2001/42. Bij het Inntal Südbesluit is een gebied van ongeveer 4 021 hectare als beschermd landschap aangewezen, ongeveer 650 hectare minder dan onder de eerdere regelingen het geval was.

De milieuorganisatie Bund Naturschutz in Bayern eV heeft dat besluit aangevochten bij het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Beieren, Duitsland), dat haar beroep niet-ontvankelijk heeft verklaard. Daarop heeft die organisatie tegen die beslissing beroep in Revision ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland).

Laatstgenoemde rechterlijke instantie is van oordeel dat het Inntal Südbesluit moet worden aangemerkt als een plan of programma in de zin van richtlijn 2001/42. Daar zij evenwel twijfels heeft over de vraag of de Landkreis Rosenheim verplicht was om vóór

²⁹ Dit arrest wordt ook besproken in de rubrieken II. 2. a) i. („Plannen en programma’s die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 vallen”) en II. 2. b) ii. („Plannen en programma’s die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2001/42 vallen”).

de vaststelling van dat besluit een milieubeoordeling uit te voeren overeenkomstig die richtlijn, legt zij deze vraag door middel van een prejudiciële verwijzing voor aan het Hof.

Het Hof brengt vooraf in herinnering dat richtlijn 2001/42 betrekking heeft op plannen en programma's die, ten eerste, door een nationale, regionale of lokale instantie worden opgesteld of vastgesteld en, ten tweede, door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.

Met betrekking tot de tweede voorwaarde blijkt uit vaste rechtspraak dat plannen en programma's waarvan de vaststelling is geregeld in nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen waarin de voor de vaststelling van deze plannen en programma's bevoegde autoriteiten zijn aangegeven en de procedure voor de opstelling ervan is bepaald, moeten worden geacht te zijn „voorgeschreven” in de zin en voor de toepassing van richtlijn 2001/42. Een maatregel moet dus als „voorgeschreven” worden beschouwd wanneer het nationale recht een bijzondere rechtsgrondslag bevat die de bevoegde instanties machtigt om die maatregel vast te stellen, zelfs indien deze vaststelling niet verplicht is.

Het Inntal Südbesluit vormt dus een plan of programma in de zin van richtlijn 2001/42, aangezien het door een lokale instantie is vastgesteld op grond van een bepaling van Duits recht. In dit verband merkt het Hof op dat het algemene karakter van dit besluit, dat algemene en abstracte bepalingen met algemene voorschriften bevat, niet aan de kwalificatie als plan of programma in de weg staat. De omstandigheid dat een nationale handeling een zeker niveau van abstractie vertoont en de transformatie van een geografische zone nastreeft, vormt immers een illustratie van haar planmatige of programmatische dimensie en verhindert niet dat zij onder het begrip „plannen en programma's” valt.

b) Intrekking van plannen en programma's

Arrest van 22 maart 2012, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.* (C-567/10, [EU:C:2012:159](#))

„Richtlijn 2001/42/EG – Beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's – Begrip „door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen voorgeschreven” plannen en programma's – Toepasselijkheid van deze richtlijn op een procedure voor volledige of gedeeltelijke intrekking van een bestemmingsplan”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van het Grondwettelijk Hof (België) bevestigt het Hof dat besluiten tot intrekking van plannen of programma's in de zin van richtlijn 2001/42 in beginsel ook binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.

Na de vaststelling door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van een ordonnantie waarbij het Brussels wetboek van ruimtelijke ordening werd gewijzigd, hebben enkele verenigingen zonder winstoogmerk bij het Belgische Grondwettelijk Hof beroep tot

nietigverklaring van een aantal bepalingen van die ordonnantie ingesteld. Ter ondersteuning van hun beroep hebben zij met name aangevoerd dat de bestreden wijzigingsbepalingen voor de intrekking van bijzondere bestemmingsplannen en de opstelling van plannen voor monumentenzorg ten onrechte geen milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42 verlangen.

In deze context vraagt het Grondwettelijk Hof zich onder meer af of de volledige of gedeeltelijke intrekking van een plan of programma waarop richtlijn 2001/42 van toepassing is, moet worden onderworpen aan een milieubeoordeling in de zin van deze richtlijn.

Dienaangaande merkt het Hof op dat in artikel 2, onder a), van 2001/42 weliswaar niet uitdrukkelijk wordt gesproken van besluiten tot intrekking van plannen en programma's, maar enkel van besluiten tot wijziging daarvan, maar dat de bepalingen die de werkingssfeer van deze richtlijn afbakenen, gelet op het doel van de richtlijn, ruim moeten worden uitgelegd. Aangezien een intrekkingsbesluit hoe dan ook het bestaande wettelijke referentiekader wijzigt en zodoende van invloed is op de in voorkomend geval volgens de procedure van richtlijn 2001/42 beoordeelde milieueffecten, kan een dergelijk besluit volgens het Hof bovendien aanzienlijke gevolgen hebben voor het milieu.

Het Hof komt dan ook tot de slotsom dat de zienswijze dat besluiten tot intrekking van plannen of programma's in de zin van richtlijn 2001/42 van de werkingssfeer van deze richtlijn zijn uitgesloten, gelet op de kenmerken en de gevolgen van dergelijke besluiten, in strijd is met de door de Uniewetgever nagestreefde doelstellingen en deels afbreuk doet aan de nuttige werking van deze richtlijn.

Dit is volgens het Hof evenwel in beginsel niet het geval indien het ingetrokken besluit deel uitmaakt van een hiërarchie van besluiten inzake ruimtelijke ordening, wanneer deze besluiten bepalingen bevatten die het gebruik van de grond voldoende duidelijk aangeven, deze besluiten zelf het voorwerp van een milieueffectbeoordeling zijn geweest, en redelijkerwijs mag worden aangenomen dat daarbij voldoende rekening is gehouden met de belangen die richtlijn 2001/42 beoogt te beschermen.

2. **Verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren in geval van risico's op aanzienlijke gevolgen voor het**
- a) **Plannen en programma's die een risico op aanzienlijke gevolgen voor het milieu inhouden**
- i. **Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 vallen**

Arrest van 22 februari 2022 (Grote kamer), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2001/42/EG – Beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's – Artikel 2, onder a) – Begrip „plannen en programma's” – Artikel 3, lid 2, onder a) – Voor bepaalde sectoren opgestelde handelingen tot vaststelling van een kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor bepaalde in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92/EU genoemde projecten – Artikel 3, lid 4 – Handelingen tot vaststelling van een kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten – Door een lokale instantie vastgesteld landschapsbeschermingsbesluit”

In het arrest in deze zaak, waarvan de feiten hierboven zijn uiteengezet³⁰, onderzoekt het Hof ook of een nationale maatregel als het Inntal Südbesluit, waarmee wordt beoogd de natuur en het landschap te beschermen en waarin te dien einde algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten worden vastgelegd, binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 valt.

Volgens deze bepaling moet een milieubeoordeling worden uitgevoerd voor alle plannen en programma's die voldoen aan twee cumulatieve voorwaarden.

Ten eerste moeten de plannen en programma's „betrekking hebben” of „zien op” een van de in artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 genoemde sectoren³¹. Volgens het Hof lijkt in de onderhavige zaak aan deze voorwaarde te zijn voldaan. Het staat echter aan de verwijzende rechter om dit na te gaan.

In dit verband wijst het Hof erop dat de omstandigheid dat het hoofddoel van een plan of programma de bescherming van het milieu is, niet uitsluit dat dit plan of programma ook „betrekking” kan „hebben” of kan „zien op” een van de in artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 genoemde sectoren. De essentie van ter bescherming van het milieu opgestelde maatregelen van algemene strekking is immers juist om menselijke

³⁰ Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek II. 1. a) („Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2001/42 vallen”). Dit arrest wordt ook besproken in rubriek II. 2. b) ii. („Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2001/42 vallen”).

³¹ Te weten landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik.

activiteiten te reguleren die aanzienlijke gevolgen voor het milieu hebben, waaronder activiteiten die onder die sectoren vallen.

Ten tweede moeten de plannen of programma's het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92 genoemde projecten.

Aan dit vereiste is voldaan wanneer een plan of programma een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van een of meer van de in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92 genoemde projecten, met name met betrekking tot de ligging, de aard, de omvang en de gebruiksvoorwaarden van dergelijke projecten, of de toewijzing van hulpbronnen in verband met die projecten. Aan dit vereiste is daarentegen niet voldaan wanneer een plan of programma, zoals het Inntal Südbesluit, enkel de doelstellingen inzake landschapsbescherming in algemene termen omschrijft en een vergunningsplicht oplegt voor activiteiten en projecten binnen het beschermde gebied, zonder criteria of modaliteiten voor de goedkeuring en de uitvoering van die projecten vast te stellen, zelfs al kan dat besluit een zekere invloed hebben op de keuze van de locatie van projecten.

Gelet op deze overwegingen komt het Hof tot de slotsom dat het Inntal Südbesluit geen plan of programma vormt waarvoor krachtens artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd, voor zover het geen voldoende gedetailleerde regels vaststelt over de inhoud, de voorbereiding en de uitvoering van in de bijlagen I en II van richtlijn 2011/92 genoemde projecten. Het staat echter aan de verwijzende rechter om dit na te gaan.

Arrest van 25 juni 2020 (Grote kamer), A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2001/42/EG – Milieueffectbeoordeling – Stedenbouwkundige vergunning voor de bouw en exploitatie van windturbines – Artikel 2, onder a) – Begrip „plannen en programma's” – Voorwaarden voor de verlening van de vergunning die zijn neergelegd in een besluit en een omzendbrief – Artikel 3, lid 2, onder a) – Nationale handelingen die een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten – Ontbreken van een milieubeoordeling – Handhaving van de gevolgen van nationale handelingen en van de op basis daarvan verleende vergunningen wanneer is gebleken dat die handelingen onverenigbaar zijn met het Unierecht – Voorwaarden”

In zijn arrest in de zaak A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele), waarvan de feiten hierboven zijn uiteengezet³², bevestigt het Hof dat een besluit en een omzendbrief als die welke in deze zaak aan de orde zijn, die elk verschillende bepalingen bevatten over de bouw en exploitatie van windturbines, waaronder maatregelen inzake slagschaduw,

³² Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek II. 1. a) („Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2001/42 vallen”). Dit arrest wordt ook besproken in rubriek III. 2. („Nationale handelingen die zijn vastgesteld in strijd met richtlijn 2001/42”).

veiligheid en geluidsnormen, plannen en programma's vormen waarvoor krachtens artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 een milieubeoordeling vereist is.

Het Hof oordeelt in dit verband dat de voorschriften in het besluit en de omzendbrief over de installatie en exploitatie van windturbines een voldoende groot belang en een voldoende ruime reikwijdte hebben om de voorwaarden te bepalen waaronder een vergunning kan worden verleend voor de aanleg en exploitatie van windturbineparken, die onmiskenbaar gevolgen hebben voor het milieu. Het voegt daaraan toe dat aan deze uitlegging niet wordt afgedaan door de bijzondere juridische aard van de omzendbrief.

ii. Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42 vallen

Arrest van 12 juni 2019, CFE (C-43/18, [EU:C:2019:483](#))

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2001/42/EG – Beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's – Besluit – Aanwijzing van een specialebeschermingszone overeenkomstig richtlijn 92/43/EEG – Vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen alsmede van bepaalde preventieve maatregelen – Begrip „plannen en programma's' – Verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Belgische Raad van State geeft het Hof uitlegging aan artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42, dat bepaalt dat een milieubeoordeling in de zin van deze richtlijn moet worden uitgevoerd telkens wanneer een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 en 7 van richtlijn 92/43.

Het hoofdgeding betrof een door Compagnie d'entreprises CFE SA (hierna: „CFE”) ingesteld beroep tot nietigverklaring van een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering waarbij het „Complex Zoniënwoud – Vallei van de Woluwe” was aangewezen als specialebeschermingszone in de zin van richtlijn 92/43. CFE maakte daarbij bezwaar tegen de beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om dat besluit niet te onderwerpen aan een milieubeoordeling, op grond van de overweging dat er geen passende beoordeling van de gevolgen vereist was uit hoofde van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43.

In antwoord op een vraag van de verwijzende rechter daarover brengt het Hof in herinnering dat volgens artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 alleen voor plannen of projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een beschermd gebied, een passende beoordeling van de gevolgen overeenkomstig deze richtlijn moet worden uitgevoerd. Een besluit als dat in het hoofdgeding, waarbij een lidstaat een gebied aanwijst als een specialebeschermingszone, houdt volgens het Hof

echter naar zijn aard direct verband met of is naar zijn aard noodzakelijk voor het beheer van het betrokken gebied.

Hieruit volgt dat een besluit als dat in het hoofdgeding inderdaad kan worden vrijgesteld van een passende beoordeling in de zin van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 en dus van een milieueffectbeoordeling in de zin van artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42.

Toch betekent de omstandigheid dat een dergelijk besluit niet noodzakelijkerwijs hoeft te worden voorafgegaan door een milieubeoordeling op grond van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 juncto artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42, niet dat het van elke verplichting ter zake ontheven is, aangezien het niet uitgesloten is dat in een dergelijk besluit regels worden uitgevaardigd die ertoe leiden dat het wordt gelijkgesteld met een plan of programma in de zin van laatstgenoemde richtlijn, waarvoor een milieueffectbeoordeling verplicht kan zijn.

- b) Plannen en programma's die mogelijk een risico op aanzienlijke gevolgen voor het milieu inhouden**
- i. Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 vallen**

Arrest van 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, [EU:C:2016:978](#))

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2001/42/EG – Beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's – Artikel 3, lid 3 – Plannen en programma's waarvoor een milieubeoordeling alleen dan verplicht is wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben – Geldigheid in het licht van het VWEU en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Begrip gebruik van ,kleine gebieden op lokaal niveau' – Nationale regeling waarbij de oppervlakte van de betrokken gebieden in aanmerking wordt genomen”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing bevestigt het Hof de geldigheid van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 in het licht van zowel artikel 191 VWEU, waarin de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie staan omschreven, als artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat de bescherming van het milieu waarborgt.

Volgens artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 is voor in lid 2 van dit artikel 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 een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Op grond van de nationale wetgeving ter omzetting van dat artikel 3, lid 3, heeft de Comune di Venezia (gemeente Venetië, Italië) een bouwproject op een eiland in de lagune van Venetië goedgekeurd waarvoor een milieubeoordeling krachtens richtlijn 92/43 is uitgevoerd, maar geen milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42. De bevoegde regionale commissie was namelijk van mening dat het betrokken plan uitsluitend betrekking had op het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau en geen aanzienlijke gevolgen voor het milieu had.

Bij besluit van 2 oktober 2014 heeft de commissario straordinario van de Comune di Venezia (speciale commissaris van de gemeente Venetië) het plan goedgekeurd zonder er wijzigingen in aan te brengen.

De Associazione Italia Nostra Onlus, die als doel heeft om bij te dragen aan de bescherming en bevordering van Italiaans historisch, artistiek en cultureel erfgoed, heeft tegen dat goedkeuringsbesluit en een aantal andere handelingen beroep ingesteld bij de Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (bestuursrechter van de regio Veneto, Italië), waarbij zij met name de geldigheid van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 in het licht van het Unierecht heeft betwist.

Van oordeel dat artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 ongeldig is vanuit het oogpunt van artikel 191 TFUE en artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, legt die rechter deze geldigheidsvraag voor aan het Hof.

Dienaangaande merkt het Hof op dat uit artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met overweging 10 van deze richtlijn, volgt dat voor plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau, de bevoegde instanties van de betrokken lidstaat vooraf moeten beoordelen of een specifiek plan of programma aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben, en vervolgens moeten eisen dat voor dat plan of programma op grond van deze richtlijn een milieubeoordeling wordt uitgevoerd indien zij tot de conclusie komen dat het plan of programma dergelijke gevolgen kan hebben.

Het Hof stelt vast dat artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 aansluit bij het met deze richtlijn beoogde doel om een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen, doordat geen enkel plan of programma dat aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben, aan de door deze richtlijn voorgeschreven milieubeoordeling wordt onttrokken. Het staat aan de lidstaten om in het kader van hun bevoegdheden alle noodzakelijke algemene en bijzondere maatregelen te treffen om te verzekeren dat alle plannen of programma's die aanzienlijke milieueffecten in de zin van richtlijn 2001/42 kunnen hebben, vóór de vaststelling ervan worden onderworpen aan een milieubeoordeling overeenkomstig de in deze richtlijn vastgestelde procedurevoorschriften en criteria. Het enkele feit dat het risico bestaat dat de nationale instanties zich door hun gedragingen aan de toepassing van richtlijn 2001/42 kunnen onttrekken, kan in geen geval leiden tot de ongeldigheid van artikel 3, lid 3, van deze richtlijn.

Volgens het Hof blijkt dan ook niet dat het Parlement en de Raad bij de vaststelling van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 een kennelijke beoordelingsfout hebben gemaakt in het licht van artikel 191 VWEU. Ten aanzien van die bepaling is dus niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan in het licht van artikel 191 VWEU kunnen aantasten. Hieruit volgt dat er evenmin sprake is van feiten of omstandigheden die de geldigheid van die bepaling kunnen aantasten in het licht van artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

In antwoord op een door de verwijzende rechter subsidiair gestelde uitleggingsvraag verklaart het Hof dat artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met overweging 10 van deze richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het in die bepaling gebruikte begrip „kleine gebieden op lokaal niveau” moet worden gedefinieerd aan de hand van de omvang van het betrokken gebied, met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- het plan of programma wordt door een lokale instantie, en niet door een regionale of nationale instantie, opgesteld en/of vastgesteld, en
- binnen het onder de lokale instantie ressorterende grondgebied is de omvang van dat gebied, vergeleken met die van dat grondgebied, gering.

Arrest van 22 september 2011, Valčiukienė e.a.(C-295/10, [EU:C:2011:608](#))³³

„Richtlijn 2001/42/EG – Milieueffectbeoordeling van bepaalde plannen en programma’s – Plannen bepalend voor het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau – Artikel 3, lid 3 – Documenten inzake ruimtelijke ordening op lokaal niveau waarin wordt verwezen naar slechts één voorwerp van economische activiteit – Beoordeling krachtens richtlijn 2001/42/EG in het nationale recht uitgesloten – Beoordelingsvrijheid van de lidstaten – Artikel 3, lid 5 – Verband met richtlijn 85/337/EEG – Artikel 11, leden 1 en 2, van richtlijn 2001/42/EG”

In het arrest Valčiukienė e.a. maakt het Hof duidelijk in hoeverre artikel 3, lid 5, van richtlijn 2001/42 de lidstaten een beoordelingsmarge laat om te bepalen of de in lid 3 van dit artikel bedoelde plannen of programma’s aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Bij besluiten van 23 maart en 20 april 2006 heeft de Pakruojo rajono savivaldybė (bestuur van het district Pakruojas, Litouwen) gedetailleerde plannen betreffende de bouw van twee complexen voor intensieve varkenshouderij met een capaciteit van 4 000 varkens alsmede de bodembestemming van de twee terreinen waarop die complexen moesten worden gebouwd, goedgekeurd.

De tegen die twee besluiten ingestelde beroepen zijn door de Šiaulių apygardos administracinis teismas (bestuursrechter in eerste aanleg Šiauliai, Litouwen) verworpen. Die rechter was van oordeel dat naar nationaal recht de procedure voor de strategische

³³ Dit arrest wordt ook besproken in rubriek IV. („Cumulatieve toepassing van de richtlijnen die een milieueffectbeoordeling voorschrijven”).

milieueffectbeoordeling niet geldt voor documenten inzake ruimtelijke ordening waarin, zoals in de twee betwiste gedetailleerde plannen, wordt verwezen naar slechts één voorwerp van economische activiteit.

In hoger beroep bevestigt de Vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter, Litouwen) dat er op grond van de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding toepasselijke nationale regeling geen verplichting bestond om een strategische milieueffectbeoordeling van de twee betwiste plannen uit te voeren. Gelet op het feit dat die regeling uitvoering gaf aan richtlijn 2001/42, wendt die rechter zich echter tot het Hof met een vraag over de verenigbaarheid van die nationale omzettingsmaatregel met richtlijn 2001/42.

Dienaangaande stelt het Hof vast dat plannen als die welke worden betwist in het hoofdgeding, plannen in de zin van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 zijn, waarvoor, onverminderd lid 3 van dit artikel, de verplichting bestaat om een milieubeoordeling uit te voeren.

Het Hof oordeelt voorts dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde plannen kunnen vallen onder artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42, waarin staat dat voor plannen die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau, een milieubeoordeling alleen dan verplicht is wanneer de lidstaten „bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben”. Volgens artikel 3, lid 5, van richtlijn 2001/42 mogen de lidstaten door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's, of door een combinatie van beide werkwijzen, vaststellen of de in lid 3 van dit artikel bedoelde plannen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

De beoordelingsmarge waarover de lidstaten krachtens artikel 3, lid 5, van richtlijn 2001/42 beschikken bij het specificeren van de soorten plannen die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, wordt evenwel begrensd door de in artikel 3, lid 3, juncto lid 2, van deze richtlijn neergelegde verplichting om plannen die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben te onderwerpen aan een milieubeoordeling, met name wegens hun kenmerken, hun gevolgen en de gebieden die die gevolgen kunnen ondervinden.

Bijgevolg overschrijdt een lidstaat die een criterium vaststelt dat tot gevolg heeft dat in de praktijk een volledige categorie van plannen bij voorbaat aan de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren wordt onttrokken, de grenzen van de beoordelingsmarge waarover hij krachtens artikel 3, lid 5, van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met de leden 2 en 3 van ditzelfde artikel, beschikt, tenzij de uitgesloten plannen, op grond van relevante criteria zoals met name hun voorwerp, de omvang van het grondgebied dat door die plannen wordt bestreken of de kwetsbaarheid van de betrokken natuurgebieden, geen van alle kunnen worden geacht aanzienlijke gevolgen voor het milieu te hebben.

Het Hof komt dan ook tot de slotsom dat artikel 3, lid 5, van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, van deze richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het in

de weg staat aan een nationale wettelijke regeling als in het hoofdgeding aan de orde, die op een algemene wijze en zonder onderzoek per geval bepaalt dat wanneer in de plannen die het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau bepalen wordt verwezen naar slechts één voorwerp van economische activiteit, er geen beoordeling overeenkomstig deze richtlijn behoeft te worden uitgevoerd. Een dergelijk criterium kan namelijk niet dienen ter beoordeling of een plan al dan niet aanzienlijke gevolgen voor het milieu heeft.

ii. Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2001/42 vallen

Arrest van 22 februari 2022 (Grote kamer), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2001/42/EG – Beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's – Artikel 2, onder a) – Begrip „plannen en programma's” – Artikel 3, lid 2, onder a) – Voor bepaalde sectoren opgestelde handelingen tot vaststelling van een kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor bepaalde in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92/EU genoemde projecten – Artikel 3, lid 4 – Handelingen tot vaststelling van een kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten – Door een lokale instantie vastgesteld landschapsbeschermingsbesluit”

In zijn arrest in de zaak Bund Naturschutz in Bayern, waarvan de feiten hierboven zijn uiteengezet³⁴, oordeelt het Hof tevens dat een nationale maatregel als het Inntal Südbesluit, waarmee wordt beoogd de natuur en het landschap te beschermen en waarin te dien einde algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten worden vastgelegd, zonder dat voldoende gedetailleerde regels worden vastgesteld over de inhoud, de voorbereiding en de uitvoering van projecten, niet binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2001/42 valt. Volgens deze bepaling staat het aan de lidstaten om te bepalen of andere dan de in artikel 3, lid 2, bedoelde plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, zodat een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd.

³⁴ Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek II. 1. a) („Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2001/42 vallen”). Dit arrest wordt ook besproken in rubriek II. 2. a) i. („Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 vallen”).

3. Raadplegingen

Arrest van 20 oktober 2011, Seaport (NI) e.a. (C-474/10, [EU:C:2011:681](#))

„Verzoek om prejudiciële beslissing – Richtlijn 2001/42/EG – Artikel 6 – Aanwijzing als de te raadplegen instantie van een instantie die met de milieueffecten van de uitvoering van plannen en programma's te maken kan krijgen – Mogelijkheid voor de te raadplegen instantie om plannen of programma's te ontwerpen – Verplichting om een andere instantie aan te wijzen – Nadere regels voor de informatie en raadpleging van de instanties en het publiek”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Court of Appeal in Northern Ireland (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken in Noord-Ierland, Verenigd Koninkrijk) maakt het Hof duidelijk onder welke voorwaarden een instantie die in de nationale wetgeving is aangewezen als de te raadplegen instantie in de zin van artikel 6, lid 3, van richtlijn 2001/42, zelf kan zijn belast met het opstellen van een plan of programma waarvoor de raadplegingsprocedure geldt.

Volgens artikel 6, lid 3, van richtlijn 2001/42 wijzen de lidstaten de instanties aan die moeten worden geraadpleegd bij het opstellen van een rapport over de milieueffecten van een plan of programma in de zin van deze richtlijn, en die wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met de milieueffecten van de uitvoering van plannen en programma's te maken kunnen krijgen.

Ter uitvoering van die verplichting is in het Noord-Ierse recht de Department of the Environment (ministerie van Milieu, Noord-Ierland) aangewezen als de te raadplegen instantie in de zin van artikel 6, lid 3, van richtlijn 2001/42. In de aan de verwijzende rechter voorgelegde zaak was dat ministerie echter zelf belast met het opstellen van een plan dat moest worden onderworpen aan een milieubeoordeling overeenkomstig die richtlijn. In deze omstandigheden verzoekt de verwijzende rechter het Hof om een prejudiciële beslissing over de vraag of in de situatie waarin een nationale instantie zowel de voor het betrokken plan bevoegde instantie is als de instantie die door de nationale wetgeving is aangewezen voor de raadplegingsprocedure, de betrokken lidstaat verplicht is om een nieuwe te raadplegen instantie aan te wijzen, die losstaat van en onafhankelijk is van de eerste.

Dienaangaande oordeelt het Hof dat in omstandigheden als die van het hoofdgeding artikel 6, lid 3, van richtlijn 2001/42 niet vereist dat een andere te raadplegen instantie in de zin van deze bepaling wordt opgericht of aangewezen, voor zover er binnen de instantie die normaliter wordt geraadpleegd inzake milieuaangelegenheden en als te raadplegen instantie is aangewezen, sprake is van een zodanige functionele scheiding dat een administratieve eenheid binnen die instantie beschikt over een werkelijke autonomie, wat met name inhoudt dat zij beschikt over eigen administratieve middelen en personeel en aldus in staat is om de taken te vervullen die zijn toevertrouwd aan de te raadplegen instanties in de zin van artikel 6, lid 3, en met name om op objectieve

wijze haar mening te geven over het plan of programma dat is voorgesteld door de instantie waartoe zij behoort.

De verwijzende rechter verzoekt het Hof ook om verduidelijking van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2001/42, dat betrekking heeft op het tijdschema voor de raadplegingsprocedure en vereist dat de aangewezen instanties en het publiek dat wordt of kan worden geraakt „tijdig [en] daadwerkelijk [...] de gelegenheid [wordt] geboden” om hun mening te geven over het ontwerpplan of -programma en het bijbehorende milieuraapport.

Volgens het Hof moet artikel 6, lid 2, van richtlijn 2001/42 aldus worden uitgelegd dat het niet vereist dat het tijdschema waarbinnen de aangewezen instanties en het publiek dat wordt of kan worden geraakt, als bedoeld in de leden 3 en 4 van hetzelfde artikel, de gelegenheid moet worden geboden hun mening te geven over een bepaald ontwerpplan of -programma en het desbetreffende milieuraapport, nauwkeurig wordt vastgesteld in de nationale regelgeving ter omzetting van deze richtlijn. Die bepaling staat er bijgevolg niet aan in de weg dat een dergelijk tijdschema per geval wordt vastgesteld door de instantie die het plan of programma opstelt. In dit laatste geval vereist die bepaling evenwel dat de feitelijk vastgestelde termijn voor de raadpleging van die instanties en van dat publiek over een bepaald ontwerpplan of -programma, voldoende lang is, zodat hun daadwerkelijk de gelegenheid wordt geboden om tijdig hun mening te geven over dit ontwerpplan of -programma en het bijbehorende milieuraapport.

III. Tijdelijke handhaving van de gevolgen van nationale handelingen die zijn vastgesteld in strijd met de verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren

1. Nationale handelingen die zijn vastgesteld in strijd met richtlijn 2011/92

Arrest van 29 juli 2019 (Grote kamer), Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Verdrag van Espoo – Verdrag van Aarhus – Instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna – Richtlijn 92/43/EEG – Artikel 6, lid 3 – Begrip ‚project‘ – Beoordeling van de gevolgen voor het betrokken gebied – Artikel 6, lid 4 – Begrip ‚dwingende redenen van groot openbaar belang‘ – Behoud van de vogelstand – Richtlijn 2009/147/EG – Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – Richtlijn 2011/92/EU – Artikel 1, lid 2, onder a) – Begrip ‚project‘ – Artikel 2, lid 1 – Artikel 4, lid 1 – Milieueffectbeoordeling – Artikel 2, lid 4 – Vrijstelling van beoordeling – Geleidelijke uitstap uit kernenergie – Nationale wettelijke regeling die voorziet in het heropstarten van de industriële elektriciteitsproductie van een buiten werking gestelde kerncentrale voor een periode van bijna tien jaar, waardoor het aanvankelijk door de nationale wetgever vastgestelde tijdstip voor de desactivering en het stopzetten van de activiteiten van die kerncentrale met tien jaar wordt uitgesteld, en die daarnaast voorziet in het uitstel, eveneens met tien jaar, van de aanvankelijk door die wetgever vastgestelde termijn voor de desactivering en het stopzetten van de industriële elektriciteitsproductie van een in gebruik zijnde centrale – Geen milieueffectbeoordeling”

In het arrest in deze zaak, waarvan de feiten hierboven zijn uiteengezet³⁵, verklaart het Hof voor recht dat een nationale rechter, indien het nationale recht dat toestaat, bij wijze van uitzondering de gevolgen kan handhaven van maatregelen als die in het hoofdgeding, die zouden zijn vastgesteld in strijd met de bij de richtlijnen 2011/92 en 92/43 opgelegde verplichtingen, indien deze handhaving wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen die verband houden met de noodzaak om het reële en ernstige risico af te wenden dat de elektriciteitsbevoorrading van de betrokken lidstaat wordt onderbroken, en aan dit risico niet het hoofd zou kunnen worden geboden met andere middelen en alternatieven, met name in het kader van de interne markt. Die handhaving kan niet langer duren dan de tijd die strikt noodzakelijk is om een einde te maken aan die onrechtmatigheid.

³⁵ Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek I. a) („Begrip ‚project‘”). Dit arrest wordt ook besproken in de rubrieken I. 2. a) („Projecten die een risico op aanzienlijke gevolgen voor het milieu inhouden (bijlage II)”) en I. 2. c) („Vrijstelling van de verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren”).

2. Nationale handelingen die zijn vastgesteld in strijd met richtlijn 2001/42

Arrest van 28 februari 2012 (Grote kamer), Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, [EU:C:2012:103](#))

„Milieubescherming – Richtlijn 2001/42/EG – Artikelen 2 en 3 – Milieueffectbeoordeling van bepaalde plannen en programma's – Bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen – Plan of programma – Geen voorafgaande milieubeoordeling – Nietigverklaring van een plan of programma – Mogelijkheid om de gevolgen van een plan of programma te handhaven – Voorwaarden”

In zijn arrest Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne oordeelt het Hof dat een actieprogramma op milieugebied dat is vastgesteld in strijd met richtlijn 2001/42, in uitzonderlijke omstandigheden kan worden gehandhaafd totdat een vervangende maatregel is vastgesteld.

Het hoofdgeding betreft een door twee Belgische NGO's, Inter-Environnement Wallonie ASBL en Terre wallonne ASBL, bij de Raad van State (België) ingesteld beroep tot nietigverklaring van een besluit van de Waalse regering ter omzetting van enkele bepalingen van richtlijn 91/676³⁶.

De Raad van State, die van oordeel is dat het bestreden besluit een „plan of programma” in de zin van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 is, stelt vast dat het feit dat niet is voldaan aan de in deze richtlijn neergelegde verplichting om een voorafgaande milieubeoordeling uit te voeren, in beginsel tot de nietigverklaring van dat besluit moet leiden.

Aangezien de nietigverklaring met terugwerkende kracht van het bestreden besluit echter zou resulteren in het verdwijnen uit de Belgische rechtsorde van elke maatregel tot uitvoering van richtlijn 91/676 in het Waalse Gewest totdat de nietig verklaarde handeling opnieuw zou zijn geredigeerd, waardoor een situatie in het leven zou worden geroepen waarin het Koninkrijk België de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet zou nakomen, verzoekt de Raad van State het Hof om een prejudiciële beslissing over de vraag of het mogelijk is het bestreden besluit te handhaven totdat een vervangende regeling is vastgesteld.

Dienaangaande brengt het Hof in herinnering dat wanneer bij een nationale rechterlijke instantie beroep wordt ingesteld tot nietigverklaring van een „plan of programma” in de zin van richtlijn 2001/42 dat is vastgesteld zonder dat is voldaan aan de verplichting om vooraf een milieubeoordeling uit te voeren, die rechterlijke instantie alle in haar nationale recht beschikbare maatregelen moet treffen om het verzuim van een

³⁶ 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).

dergelijke beoordeling te herstellen, met inbegrip van de eventuele opschorting of nietigverklaring van het bestreden plan of programma.

Gelet op de specifieke omstandigheden van het hoofdgeding zal het de verwijzende rechterlijke instantie evenwel bij uitzondering zijn toegestaan een nationaal voorschrift toe te passen op grond waarvan zij bepaalde gevolgen van een nietig verklaarde nationale handeling kan handhaven, mits:

- met deze nationale handeling naar behoren uitvoering wordt gegeven aan richtlijn 91/676;
- de vaststelling en inwerkingtreding van de nieuwe nationale handeling die het actieprogramma in de zin van artikel 5 van die richtlijn bevat, de uit de nietigverklaring van de bestreden handeling voortvloeiende nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen voorkomen;
- de nietigverklaring van deze bestreden handeling tot gevolg zou hebben dat er met betrekking tot de uitvoering van richtlijn 91/676 een voor het milieu nadeliger rechtsvacuüm ontstaat, in die zin dat deze nietigverklaring zou resulteren in een lager niveau van bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen en aldus zou indruisen tegen de wezenlijke doelstelling van deze richtlijn, en
- een uitzonderlijke handhaving van de gevolgen van een dergelijke handeling slechts de periode betreft die absoluut noodzakelijk is om de maatregelen vast te stellen waarmee de vastgestelde onregelmatigheid kan worden verholpen.

Arrest van 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, [EU:C:2016:603](#))

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2001/42/EG – Beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's – Nationale handeling die onverenigbaar is met het Unierecht – Rechtsgevolgen – Bevoegdheid van de nationale rechter om bepaalde gevolgen van deze handeling voorlopig te handhaven – Artikel 267, derde alinea, VWEU – Verplichting het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) bevestigt het Hof zijn rechtspraak over de mogelijkheid voor de nationale rechterlijke instanties om bij wijze van uitzondering en tijdelijk de gevolgen te handhaven van nationale handelingen die onverenigbaar zijn met de bepalingen van richtlijn 2001/42.

Het verzoek om een prejudiciële beslissing vindt zijn oorsprong in een bij de Conseil d'État aanhangige gemaakte procedure betreffende de verenigbaarheid met richtlijn 2001/42 van de Franse wetgeving ter omzetting van deze richtlijn. In deze context heeft die rechterlijke instantie de nietigverklaring uitgesproken van met name de bepalingen van décret nr. 2012-616 (besluit nr. 2012-616) waarin is vastgesteld welke op milieugebied bevoegde instantie moet worden geraadpleegd in het kader van de door genoemde richtlijn voorgeschreven milieubeoordeling.

Volgens de Conseil d'État houdt de terugwerkende kracht van de gedeeltelijke nietigverklaring van dat besluit echter het risico in dat niet alleen de rechtmatigheid van de op basis daarvan vastgestelde plannen en programma's ter discussie wordt gesteld, maar ook de rechtmatigheid van iedere handeling die op basis van die plannen en programma's is vastgesteld. Een dergelijke situatie zou schadelijk zijn zowel voor de eerbiediging van het rechtszekerheidsbeginsel als voor het bereiken van de doelstellingen van de Unie op het gebied van milieubescherming.

In deze omstandigheden vraagt de Conseil d'État het Hof onder welke voorwaarden een nationale rechterlijke instantie bepaalde gevolgen van een met richtlijn 2001/42 onverenigbare nationale handeling kan handhaven, en of een in laatste aanleg rechtsprekende nationale rechterlijke instantie in een dergelijk geval altijd verplicht is het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

Het Hof, dat zijn in het arrest Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne³⁷ ontwikkelde rechtspraak in herinnering brengt, antwoordt in de eerste plaats dat een nationale rechterlijke instantie, wanneer het nationale recht dit toestaat, bij wijze van uitzondering en na een onderzoek per geval bepaalde gevolgen van de onwettigverklaring van een bepaling van nationaal recht die is vastgesteld in strijd met de verplichtingen van richtlijn 2001/42, in de tijd mag beperken, mits een dergelijke beperking vereist is op grond van een dwingende overweging van milieubescherming, en gelet op de specifieke omstandigheden van de bij haar aanhangige zaak. Deze uitzonderlijke bevoegdheid kan echter slechts worden uitgeoefend wanneer is voldaan aan alle voorwaarden die volgen uit het arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne.

Het Hof antwoordt in de tweede plaats bevestigend op de vraag of een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen niet meer vatbaar zijn voor hoger beroep, in beginsel verplicht is het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing alvorens gebruik te maken van de uitzonderlijke bevoegdheid die zij heeft om bepalingen van nationaal recht die in strijd met het Unierecht zijn verklaard, voorlopig te handhaven. Volgens het Hof is een dergelijke nationale rechterlijke instantie slechts van deze verplichting vrijgesteld indien zij ervan overtuigd is dat over de uitlegging en toepassing van de voorwaarden die volgen uit het arrest Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne redelijkerwijs geen enkele twijfel bestaat, hetgeen zij uitvoerig moet aantonen.

Arrest van 25 juni 2020 (Grote kamer), A e.a. (Windturbines te Aalter en Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2001/42/EG – Milieueffectbeoordeling – Stedenbouwkundige vergunning voor de bouw en exploitatie van windturbines – Artikel 2, onder a) – Begrip „plannen en programma's' – Voorwaarden voor de verlening van de vergunning die zijn neergelegd in een

³⁷ Arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, [EU:C:2012:103](#)).

besluit en een omzendbrief – Artikel 3, lid 2, onder a) – Nationale handelingen die een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten – Ontbreken van een milieubeoordeling – Handhaving van de gevolgen van nationale handelingen en van de op basis daarvan verleende vergunningen wanneer is gebleken dat die handelingen onverenigbaar zijn met het Unierecht – Voorwaarden”

Met betrekking tot de mogelijkheid voor de nationale rechterlijke instanties om de gevolgen van nationale handelingen die zijn vastgesteld in strijd met de verplichtingen van richtlijn 2001/42, bij wijze van uitzondering voorlopig te handhaven, brengt het Hof in het arrest in deze zaak, waarvan de feiten hierboven zijn uiteengezet³⁸, in herinnering dat de lidstaten verplicht zijn de onwettige gevolgen van een dergelijke schending van het Unierecht ongedaan te maken. Het Hof benadrukt daarbij dat het, gelet op het vereiste van uniforme toepassing van het Unierecht, als enige de mogelijkheid heeft om, bij wijze van uitzondering en om dwingende redenen van algemeen belang, de voorlopige opschorting toe te staan van het effect dat de geschonden Unierechtelijke bepaling heeft, namelijk terzijdestelling van het ermee strijdige nationale recht, voor zover een nationale regeling de nationale rechter machtigt om bepaalde gevolgen van dergelijke handelingen te handhaven in het kader van het bij hem aanhangige geding. Het Hof oordeelt dan ook dat in een situatie als die in het hoofdgeding de nationale rechter de gevolgen van het besluit en de omzendbrief en van de op basis daarvan verleende vergunning slechts mag handhaven indien het interne recht dit toestaat in het kader van het bij hem aanhangige geding en indien de nietigverklaring van de vergunning aanzienlijke gevolgen zou kunnen hebben voor de elektriciteitsvoorziening in – in casu – België, waarbij een dergelijke handhaving bovendien niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk is om een einde te maken aan die onrechtmatigheid.

³⁸ Zie voor de feiten en het rechtskader van de zaak rubriek II. 1. a. („Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2001/42 vallen”). Dit arrest wordt ook besproken in rubriek II. 2. a) i. („Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 vallen”).

IV. Cumulatieve toepassing van de richtlijnen die een milieueffectbeoordeling voorschrijven

Arrest van 22 september 2011, Valčiukienė e.a. (C-295/10, [EU:C:2011:608](#))

„Richtlijn 2001/42/EG – Beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's – Plannen die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau – Artikel 3, lid 3 – Plandocumenten inzake ruimtelijke ordening op lokaal niveau waarin wordt verwezen naar slechts één voorwerp van economische activiteit – Beoordeling krachtens richtlijn 2001/42/EG in nationaal recht uitgesloten – Beoordelingsvrijheid van de lidstaten – Artikel 3, lid 5 – Verband met richtlijn 85/337/EEG – Artikel 11, leden 1 en 2, van richtlijn 2001/42/EG”

In deze zaak, waarvan de feiten hierboven zijn uiteengezet³⁹, vraagt de verwijzende het Hof ook of een op grond van richtlijn 85/337 uitgevoerde milieubeoordeling de verplichting opheft om een dergelijke beoordeling uit te voeren krachtens richtlijn 2001/42.

Dienaangaande brengt het Hof in herinnering dat volgens artikel 11, lid 1, van richtlijn 2001/42 een krachtens deze richtlijn uitgevoerde milieubeoordeling de voorschriften van richtlijn 85/337 onverlet laat. Hieruit volgt dat wanneer de bepalingen van richtlijn 85/337 een milieubeoordeling voorschrijven, de krachtens deze richtlijn uitgevoerde beoordeling boven op de milieubeoordeling komt die wordt uitgevoerd op grond van richtlijn 2001/42.

Op dezelfde wijze laat een krachtens richtlijn 85/337 uitgevoerde milieueffectbeoordeling de voorschriften van richtlijn 2001/42 onverlet en kan zij niet leiden tot opheffing van de verplichting om de door laatstgenoemde richtlijn voorgeschreven milieubeoordeling uit te voeren teneinde rekening te houden met de voor deze richtlijn specifieke milieuaspecten.

Het is dan ook noodzakelijk om de voorschriften van de twee richtlijnen cumulatief toe te passen.

Het Hof wijst er in dit verband op dat wanneer door de betrokken lidstaat een gecoördineerde of gezamenlijke procedure is voorgeschreven, uit artikel 11, lid 2, van richtlijn 2001/42 volgt dat het in het kader van een dergelijke procedure verplicht is om na te gaan of de milieubeoordeling is uitgevoerd in overeenstemming met alle in de verschillende betrokken richtlijnen opgenomen bepalingen.

In deze omstandigheden staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de in het hoofdgeding krachtens richtlijn 85/337 uitgevoerde beoordeling kan worden aangemerkt als de uitdrukking van een gecoördineerde of gezamenlijke procedure, en

³⁹ Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek II. 2. b) i. („Plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 vallen”).

of deze reeds alle voorschriften van richtlijn 2001/42 dekt. Indien dat het geval blijkt te zijn, bestaat er geen verplichting meer om een nieuwe beoordeling uit te voeren krachtens laatstgenoemde richtlijn.



HOF VAN JUSTITIE
VAN DE EUROPESE UNIE

Directie Onderzoek en Documentatie

Februari 2024