

Milieueffectrapportage op planniveau - (R)evoluties in de rechtspraak

Matthias Strubbe
LDR Advocaten
Brussel
23/10/18

- Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (de “*plan-MER-richtlijn*”)

- Doel:

“voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en [bijdragen] tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen”



Voor welke plannen moet een plan-MER
worden opgemaakt?

Bepaling van de plan-MER-plicht



- Twee vragen:
 - Valt de voorgenomen handeling onder de definitie van het begrippenpaar “*plannen en programma’s*” uit de plan-MER-richtlijn?
 - Valt het voorgenomen plan of programma onder de werkingssfeer (toepassingsgebied) van de plan-MER-richtlijn?

Definitie “*plannen en programma’s*”

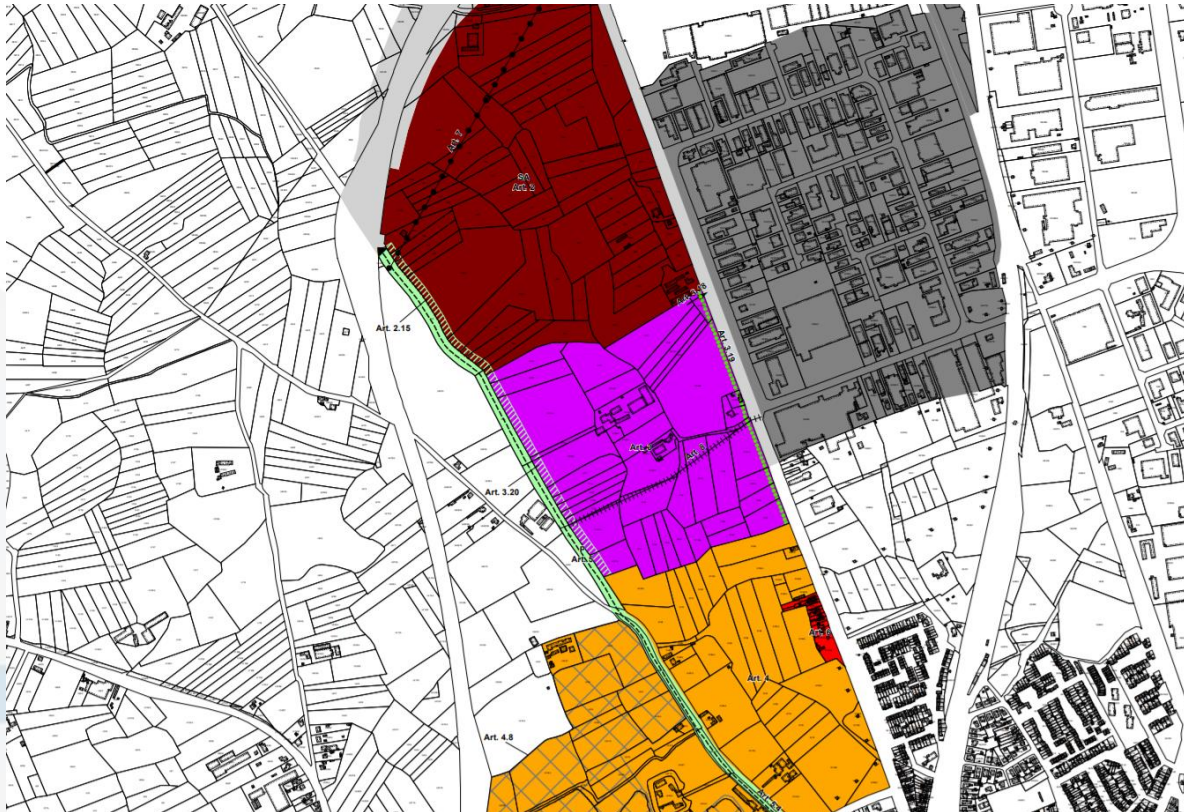


- Het gaat om plannen en programma’s (m.i.v. deze die door de EU worden meegefinancierd), alsook de wijziging ervan, die:
 - door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld *of* door een instantie worden opgesteld om via een wetgevingsprocedure door parlement of regering te worden vastgesteld; en
 - op grond van wettelijke (decretale) of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven

- Er wordt een plan-MER opgemaakt voor de volgende plannen en programma's
 - plannen of programma's m.b.t. landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij project-MER-richtlijn genoemde projecten, of
 - plannen of programma's waarvoor een passende beoordeling moet worden opgemaakt
- Voor overige plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de Lidstaten zelf of het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben (= screening)

- Uitzondering voorzien voor plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van plannen en programma's
 - in dat geval is enkel een plan-MER vereist indien zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben (= screening)
- Uitgesloten van het toepassingsgebied:
 - plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensie of noodsituaties
 - financiële of begrotingsplannen of –programma's
 - plannen en programma's die worden medegefinancierd in het kader van de programmeringsperiode 2000-2006 van EG verordening nr. 1260/1999

Klassiek voorbeeld: een RUP



GRUP Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge – herneming (deelgebied 7) (bron: Ruimte Vlaanderen)

Probleemstelling

Inhoud van de notie “*plan of programma*”?



- Het begrippenpaar “*plannen en programma’s*” is van essentieel belang voor het bepalen van de werkingssfeer van de plan-MER-richtlijn, maar wordt niet gedefinieerd
- In de Richtsnoeren van de EC wordt evenmin een nadere omschrijving gegeven, men verwijst enkel naar een aantal kenmerken en voorbeelden
 - Bijv. document waarin staat beschreven hoe men een bepaald project of beleid wenst uit te voeren (zoals een RUP), reeks activiteiten voor sanering van een stedelijk gebied, afvalbeheerplannen, waterbeheerplannen, een geïntegreerd transportprogramma, ...
- Er bestond/bestaat op dit punt veel onduidelijkheid

Verduidelijking(en) door het HvJ

- Regeling ter discussie: Waalse regeling die sectorale milieuvoorwaarden vaststelt m.b.t. exploitatie van windmolens
- Oordeel van het HvJ
 - Plannen en programma's = “**iedere** handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures een heel **pakket criteria en modaliteiten** vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben”
 - Of er sprake is van een ‘groot pakket’ moet op kwalitatieve wijze worden nagegaan, rekening houdend met het doel van de richtlijn
 - Besluit van de Waalse regering voldoet aan deze voorwaarden

HvJ-arrest nr. C-671/16 (*Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a.*)



- Regeling ter discussie: “gezzoneerde” gewestelijke stedenbouwkundige verordening (Brussel)
- Oordeel van het HvJ
 - HvJ stelt vast dat de verordening een kader voor stadsontwikkelingsprojecten vormt en herinnert aan zijn vorige arresten (vnl. arrest *d’Oultremont*)
 - Voorschriften die betrekking hebben op de bouwhoogte en locatie van gebouwen zijn te beschouwen als een plan of programma, aangezien zij aanzienlijke gevolgen (kunnen) hebben voor het stedelijke milieu
 - Feit dat de vaststelling van een plan of programma niet verplicht is, is niet dienstig
 - De verordening valt onder de werkingssfeer van de plan-MER-richtlijn

- Regeling ter discussie: vaststelling van een “*omtrek voor stedelijke verkaveling*” (“OSV”) door Waalse regering
- Oordeel van het HvJ
 - HvJ verwijst naar vorige rechtspraak (arrest *d’Oultremont*) en stelt vast dat het besluit het mogelijk maakt om van stedenbouwkundige voorschriften (o.a. gewestplan) af te wijken
 - Aangezien het besluit de afwijking mogelijk maakt van bepaalde bestaande plannen, dient het dezelfde kwalificatie te krijgen en te worden onderworpen aan hetzelfde juridische regime, nu het besluit het door die plannen vastgestelde kader wijzigt
 - De OSV valt onder de werkingssfeer van de plan-MER-richtlijn

Gevolgen

- Het HvJ hanteert een zeer ruime invulling van het begrip “*plannen en programma’s*”, met als toetssteen de doelstelling van de plan-MER-richtlijn
- In het licht van de rechtspraak van het HvJ kan worden aangenomen dat verschillende (reglementaire) besluiten uit het omgevingsrecht onder de werkingssfeer van de plan-MER-richtlijn vallen
 - Bijv. bepaalde stedenbouwkundige verordeningen, planologische attesten, de aanduiding van WORG, ...
 - Ook minder ‘evidente’ instrumenten (bijv. beleidsplannen)

Gevolgen (ii)



- Indien er voor zo'n besluit ten onrechte geen plan-MER is opgemaakt, kan de betrokken regeling (door de rechter) buiten toepassing worden gelaten (art. 159 GW) en/of worden vernietigd
- De vraag rijst of men (op vergunningenniveau) op ontvankelijke wijze / met succes een dergelijk middel kan aanvoeren voor de RvS of RvVb

- ‘Klassieke’ stedenbouwkundige verordening (“SV”)
 - Vastgesteld door regionale, provinciale of lokale overheid en door decretale bepalingen voorgeschreven
 - Kader voor categorie van projecten die in de bijlage I en II van de project-MER-richtlijn voorkomen (stadsontwikkelingsprojecten)
 - Bevat voorschriften inzake bouwhoogte, afmetingen, parkeren, groenaandeel, ...
 - In het licht van het arrest *Thybaut e.a.* moet worden aangenomen dat zij een groot pakket criteria en modaliteiten vaststellen voor de goedkeuring en uitvoering van een of meerdere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben
 - **Besluit**: plan-MER-plichtig

- Gewestelijke SV inzake toegankelijkheid

- Vastgesteld door regionale, provinciale of lokale overheid en door decretale bepalingen voorgeschreven
- Kader voor categorie van projecten die in de bijlage I en II van de project-MER-richtlijn voorkomen (stadsontwikkelingsprojecten)
- **MAAR**: bevat enkel technische normering inzake het toegankelijk maken van gebouwen voor o.a. personen met een beperking
- Groot pakket criteria en modaliteiten vaststellen voor de goedkeuring en uitvoering van een of meerdere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben? Eerder niet
- **Besluit**: m.i. niet plan-MER-plichtig

- Gewestelijke SV inzake publiciteit (in ontwerp)
 - Vastgesteld door regionale, provinciale of lokale overheid en zijn door decretale bepalingen voorgeschreven
 - **MAAR**: geen kader voor categorie van projecten die in de bijlage I en II van de project-MER-richtlijn voorkomen
 - **MAAR**: bevat enkel een aantal voorschriften inzake de plaatsing, materiaalkeuze en afmetingen van publiciteitsinrichtingen
 - Groot pakket criteria en modaliteiten vaststellen voor de goedkeuring en uitvoering van een of meerdere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben? Eerder niet
 - **Besluit**: m.i. niet plan-MER-plichtig

- VLAREM II-regelgeving inzake stralingsnormen (GSM)
 - Wordt via wetgevingsprocedure door regering vastgesteld en is door decretale bepalingen voorgeschreven
 - Vormt **GEEN** kader voor categorie van projecten die in de bijlage I en II van de project-MER-richtlijn voorkomen, **MAAR** vormt **WEL** het kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten
 - Regeling bevat normen voor elektromagnetische straling van vast opgestelde zendantennes die uitzenden met een frequentie tussen 10 MHz en 10 GHz
 - In het licht van het arrest *d'Oultremont* te zien als een groot pakket criteria en modaliteiten?
 - **Besluit**: *mogelijks* screeningsplichtig?

Concrete gevallen (v)



- PRIAK
 - Vastgesteld door provinciale overheid en decretaal voorgeschreven
 - Kader voor categorie van projecten die in de bijlage I en II van de project-MER-richtlijn voorkomen (stadsontwikkelingsprojecten)
 - Louter een 'toegangsticket' om WUG aan te snijden voor 'gewone' woningbouw (groepswoningbouw is altijd mogelijk – ook zonder PRIAK) en verplicht de overheid om een RUP te maken
 - Bevat geen stedenbouwkundige voorschriften; verwijst naar structuur- en woonbeleidsplannen; twijfelachtig of het een 'uitzondering' / 'afwijking' vormt op de gewestplanbestemming
 - **Besluit:** onduidelijk

- Hoewel de rechtspraak van het HvJ betwistbaar is, bestaat zij wel, zodat er rekening mee moet worden gehouden
- Ook louter technische regelingen lijken onder de werkingssfeer van de plan-MER-richtlijn te komen
- De rechtspraak van het HvJ kan leiden tot een wildgroei van effectbeoordelingen
- Wettelijke validatie van het ‘historisch passief’ mogelijk?
 - Zie rechtspraak HvJ (o.a. HvJ 17 november 2016, nr. C-348/15, Stadt Wiener Neustadt) en GwH (GwH 31 juli 2013, nr. 114/2013)

Vragen?

matthias.strubbe@ldr.be