

ARRESTEN EUROPESE HOF

In maart 2011 heeft het Europese Hof van Justitie drie belangrijke m.e.r.-arresten gewezen. Duidelijk is dat het Hof iedere (mogelijke) nationale inperking van de werking van de Europese m.e.r.-regelgeving afstraft.
Gijs Hoevenaars

In *Toets 2011/1* gaf ik aan dat de veroordeling van Nederland door het Europese Hof van Justitie in oktober 2009 heeft geleid tot veel uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over m.e.r.-beoordelingen. Na die veroordeling bleef het op m.e.r.-gebied stil vanuit Luxemburg (waar het Hof zetelt). In maart 2011 heeft het Hof die stilte doorbroken: in een paar weken heeft het Hof drie belangrijke m.e.r.-arresten gewezen. Hoewel de zaken niet in Nederland speelden, zal moeten worden gezien of het Nederlandse recht als gevolg hiervan aanpassing behoeft. Ik bespreek de arresten hier op chronologische volgorde.

Sloopwerkzaamheden

Het eerste arrest betreft een zaak tegen Ierland. Volgens de Europese Commissie had Ierland de Europese M.e.r.-richtlijn niet goed in Iers recht omgezet. Uit artikel 3 van de M.e.r.-richtlijn volgt volgens het Hof namelijk dat een MER een omschrijving moet bevatten van de in dat artikel opgesomde factoren (zoals mens, dier, klimaat, het culturele erfgoed, en de samenhang daartussen) die directe en indirecte effecten kunnen ondervinden van een project. Om te voldoen aan deze verplichting kan het bevoegd gezag "zich niet beperken tot het identificeren en beschrijven van de directe en indirecte effecten van een project op bepaalde factoren, maar moet zij deze ook per geval op passende wijze beoordelen". Dat was in het Ierse recht niet geborgd.

In hetzelfde arrest heeft het Hof aangegeven dat ook sloopwerkzaamheden een project in de zin van de M.e.r.-richtlijn kunnen vormen, als ze onderdeel uitmaken van een m.e.r.-plichtige activiteit. Opvallend is dat het Hof de sloop die noodzakelijk is om een stedelijk ontwikkelingsproject mogelijk te maken, als voorbeeld noemt. In de zaak Goese Schans (genoemd in *Toets 2011/1*) oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak nog dat de omvorming van havenindustrieterrein naar woongebied milieuwinst oplevert en dus geen m.e.r. behoeft. Daarbij is niet expliciet op de moge-

lijke negatieve effecten van de sloop ingegaan. Uit het arrest kan worden afgeleid dat dit voortaan wel moet gebeuren, zowel bij de m.e.r.-beoordeling als in het MER zelf.

Vergunningen

Daarnaast oordeelde het Hof dat Ierland de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn weliswaar aan twee verschillende instanties kan opdragen, maar dat dan wel moet zijn gegarandeerd dat een m.e.r. volledig en voorafgaand aan de vergunningverlening van beide instanties wordt uitgevoerd. Zolang het m.e.r. niet is gedaan, kan nog geen vergunning worden verleend. Iedere vergunning die nodig is voor een m.e.r.-plichtige activiteit kan dus aanleiding zijn voor het opstellen van een MER. In Nederland kunnen alleen de in de vierde kolom van de bijlage bij het Besluit m.e.r. genoemde besluiten aanleiding voor het opstellen van een MER vormen. De vraag is of dit Nederlandse systeem voldoet; kolom vier noemt immers niet alle mogelijke vergunningen. De opname van meerdere vergunningen in de omgevingsvergunning maakt al veel goed. Sinds 1 april jl. is bovendien in het Besluit omgevingsrecht bepaald dat bij fasering van de omgevingsvergunning een m.e.r. in de eerste fase moet worden doorlopen. Dit sluit aan bij het Ierse arrest.

In het tweede arrest over de luchthaven Brussel-Nationaal doet het Hof er nog een schepje bovenop. Volgens het Hof is de vernieuwing van een exploitatievergunning voor een vliegveld, zonder dat de materiële toestand van de plaats wordt veranderd, geen 'project' of 'aanleg' in de zin van de M.e.r.-richtlijn. Echter, als eerder ten onrechte geen m.e.r. heeft plaatsgevonden, moet in ieder geval een m.e.r. bij de vernieuwing van de exploitatievergunning worden uitgevoerd. Het maakt het Hof dus niet uit bij welke vergunning een m.e.r. wordt gedaan, als het maar zo snel mogelijk gebeurt.

Weer drempelwaarden

Vergelijkbaar met de genoemde zaak tegen Neder-

land, blijkt België volgens het Hof in het laatste arrest de drempelwaarden vooral op de omvang van de activiteit te hebben gestoeld. Volgens het Hof kunnen ook kleine activiteiten aanzienlijke milieueffecten hebben. Daarbij moeten nationale drempelwaarden in dezelfde eenheden worden uitgedrukt als in bijlage bij de M.e.r.-richtlijn het geval is. Als op bijlage I bij de M.e.r.-richtlijn geen drempelwaarde is opgenomen, mag dat op nationaal niveau ook niet worden gedaan.

Tot slot

Tot slot oordeelt het Hof in het laatste arrest dat de m.e.r.-procedure vereist dat de aanvrager een schets van de voornaamste alternatieven moet toevoegen. De M.e.r.-richtlijn (art. 5, derde lid, vierde streepje) was hier volgens velen niet duidelijk over. Het oordeel van het Hof kan van invloed zijn op onder meer de Nederlandse Crisis- en herstelwet. Deze bepaalt voor sommige projecten immers dat geen alternatieven in het MER hoeven te worden beschreven.

Het moge duidelijk zijn dat het Europese Hof de Europese m.e.r.-regelgeving ruim uitlegt. Het Hof straft iedere (mogelijke) nationale inperking van de werking van de m.e.r.-regelgeving af. In een volgende uitspraak zal het Hof ingaan op de verhouding tussen de SMB-richtlijn ('plan-m.e.r.') en de M.e.r.-richtlijn ('project-m.e.r.'). Daarover wellicht volgende keer al meer.

Behandelde uitspraken

- *Commissie Ierland*, 3 maart 2011, C-50/09
- *Brussel-Nationaal*, 17 maart 2011, C-275/09
- *Commissie België*, 24 maart 2011, C-435/09

Mr. drs. Gijs Hoevenaars, werkzaam bij de Commissie voor de m.e.r., schreef deze bijdrage op persoonlijke titel. Zie voor samenvattingen van en annotaties bij relevante m.e.r.-uitspraken ook www.commissiemer.nl.