



Brussel, 15.5.2017
COM(2017) 234 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**uit hoofde van artikel 12, lid 3 van Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van
de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's**

1. Inleiding

In dit tweede verslag¹ over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's ("richtlijn betreffende strategische milieueffectbeoordeling" of "SMEB-richtlijn")² worden de ervaringen gepresenteerd die zijn opgedaan met de toepassing van de SMEB-richtlijn tussen 2007 en 2014. Het verslag is gebaseerd op artikel 12, lid 3, van de SMEB-richtlijn en bevat een beoordeling van de tenuitvoerlegging van de richtlijn in deze periode³. De bevindingen in dit verslag zullen worden gebruikt voor een evaluatie van de SMEB-richtlijn die zal worden uitgevoerd als onderdeel van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving van de Commissie (Refit)⁴.

De SMEB-richtlijn legt het beginsel van milieubescherming en de integratie van milieuoverwegingen, waarnaar wordt verwezen in de artikelen 11 en 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, ten uitvoer. De richtlijn voorziet in een hoog milieubeschermingsniveau en draagt bij tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van bepaalde plannen en programma's. Met dit doel voor ogen vereist de richtlijn dat plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben, aan een milieubeoordeling worden onderworpen.

In de SMEB-richtlijn zijn geen meetbare milieunormen opgenomen. Het is in wezen een procedurele richtlijn, waarin bepaalde stappen zijn opgenomen die lidstaten moeten volgen bij het vaststellen en beoordelen van milieueffecten. Het proces van strategische milieueffectbeoordeling (SMEB) is bedoeld om beleidsmakers te helpen weloverwogen besluiten te nemen op basis van objectieve informatie en de resultaten van raadplegingen van het publiek/belanghebbenden en de relevante autoriteiten. Op de toepassing van de belangrijkste eisen van de SMEB-richtlijn en het verband tussen de richtlijn en andere richtlijnen wordt ingegaan in respectievelijk afdelingen 2 en 3.

2. Stand uitvoering

2.1. Juridische en administratieve regelingen in de lidstaten

Alle lidstaten hebben de SMEB-richtlijn omgezet. Het juridische kader waarin de SMEB-richtlijn is omgezet, verschilt per lidstaat en is afhankelijk van de administratieve structuur en regelingen van de desbetreffende lidstaat. Sommige lidstaten hebben de SMEB-richtlijn omgezet in speciale nationale wetgeving, terwijl andere de eisen van de richtlijn hebben opgenomen in bestaande bepalingen, samen met de bepalingen ter omzetting van de richtlijn

¹ Het eerste verslag werd op 14.9.2009 gepresenteerd (COM(2009) 469).

² PB L 197 van 21.7.2001, blz. 30. Het woord "strategisch" staat niet in de SMEB-richtlijn, maar wordt bijna altijd gebruikt wanneer naar deze richtlijn wordt verwezen.

³ Meer informatie is beschikbaar in de ondersteunende studie
[\[http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf\]](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf)

⁴ http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en

inzake milieueffectrapportages ("MEB-richtlijn")⁵. Sinds 2007 heeft meer dan de helft van de lidstaten de nationale wetgeving gewijzigd om de SMEB-richtlijn om te zetten, te garanderen dat nationale bepalingen conform de richtlijn zijn en om gevallen van onjuiste toepassing op te lossen.

De specifieke administratieve kenmerken van elke lidstaat hebben de organisatorische regelingen beïnvloed die zij in het leven hebben geroepen om de richtlijn om te zetten en ten uitvoer te leggen. Normaliter is de autoriteit die de plannen en programma's ontwikkelt en aanneemt ook de autoriteit die de SMEB-procedure uitvoert. In de meeste lidstaten wordt het ministerie van Milieu of een milieuagentschap beschouwd als "instantie met specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied" (artikel 6, lid 3, van de SMEB-richtlijn). In sommige lidstaten hebben de milieuthoriteiten meer verantwoordelijkheden en zijn zij verantwoordelijk voor de uitvoering van de SMEB-procedure. Sommige lidstaten hebben een orgaan aangewezen om toezicht te houden op de kwaliteit van documentatie en de resultaten van de SMEB-procedure en deze te controleren.

De lidstaten hebben veel vrijheid wat betreft de besluitvorming (artikel 8) en de regelingen om informatie te verschaffen over een besluit zodra de SMEB-procedure is afgerond (artikel 9). In sommige lidstaten mogen milieuthoriteiten een administratief bevel uitvaardigen (bijvoorbeeld een besluit). Zo'n besluit kan bindend zijn voor de inhoud van de plannen en programma's of slechts worden uitgevaardigd als een niet-bindend besluit.

2.2. Toepassingsgebied van de SMEB-richtlijn

In het algemeen hebben de lidstaten de SMEB-richtlijn in overeenstemming met de doelstellingen en eisen van de richtlijn omgezet en ten uitvoer gelegd en hebben zij geen problemen ondervonden bij het bepalen van het toepassingsgebied van de richtlijn. Het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU) heeft uitgebreide jurisprudentie verschaft met betrekking tot de SMEB-richtlijn en de toepassing van de richtlijn derhalve vergemakkelijkt. Het HvJ-EU heeft de brede interpretatie van de voorwaarden en bepalingen van de richtlijn bevestigd⁶. Bijvoorbeeld:

- *"Plannen en programma's" waarop SMEB van toepassing is (artikel 2)*

De SMEB-richtlijn geeft geen definitie van "plannen en programma's" maar kwalificeert deze. In het eerste arrest⁷ waarin het HvJ-EU het toepassingsgebied van de SMEB-richtlijn bestudeert, verduidelijkt het Hof dat het enkele feit dat plannen en programma's worden aangenomen in de vorm van een wet, niet automatisch betekent dat zij niet binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen⁸. Bovendien kunnen plannen en programma's die vereist zijn in het kader van nationale of regelgevende bepalingen waarin de bevoegde autoriteiten en de procedure worden vastgesteld, maar waarvan goedkeuring niet verplicht is, nog steeds onder de SMEB-richtlijn vallen indien zij voldoen aan de relevante criteria die in deze richtlijn worden uiteengezet⁹. Indien er sprake is van twijfel, moet het onderscheid

⁵ PB L 26 van 28.1.2012, blz. 1.

⁶ C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159, blz. 37, en C-473/14, ECLI:EU:C:2015:582, blz. 50.

⁷ C-105/09 en C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355.

⁸ Idem, blz. 41.

⁹ C-567/10, blz. 31.

tussen plannen en programma's en andere maatregelen worden gemaakt door te verwijzen naar de specifieke doelstelling die is opgenomen in artikel 1 van de SMEB-richtlijn, namelijk dat plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben, dienen te worden onderworpen aan een milieubeoordeling¹⁰.

Wat betreft de definitie van plannen en programma's, heeft bijna de helft van de lidstaten artikel 3, lid 2, van de SMEB-richtlijn woord voor woord omgezet. De meeste hebben het soort of de naam van de sectorale planning aangepast om rekening te houden met specifieke nationale regelingen.

- **"Het kader vormen" (artikel 3, lid 2)**

Plannen en programma's waarvoor een SMEB is vereist, moeten het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen aan de projecten die zijn opgenomen in bijlagen I en II bij de MEB-richtlijn. Bijna alle lidstaten hebben "het kader vormen" woord voor woord omgezet en vaak in een wetgevingshandeling of in richtsnoeren verder uitgewerkt. In jurisprudentie van het HvJ-EU is bevestigd dat de gekozen woorden een afspiegeling moeten vormen van de doelstelling van de SMEB-richtlijn en zodoende rekening moeten houden met de milieueffecten van elk besluit waarin eisen worden opgenomen voor de toekenning van toekomstige vergunningen aan projecten¹¹. Het kan daarom worden gesteld dat plannen en programma's een kader vormen voor besluiten die van invloed zijn op alle toekomstige besluiten inzake vergunningen, met name met betrekking tot de locatie, aard, omvang en bedrijfsomstandigheden of de gunning van middelen.

- **Screening**

In artikel 3, lid 4, en artikel 5 van de SMEB-richtlijn wordt het proces vastgesteld om te bepalen of plannen en programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en er dus een SMEB moet worden uitgevoerd. Lidstaten moeten rekening houden met de criteria voor significantie die zijn opgenomen in bijlage II bij de SMEB-richtlijn. De meeste lidstaten hebben bijlage II woord voor woord omgezet en voeren per geval een afzonderlijke screening uit. Zij hebben echter een beperkte mate van vrijheid bij het screenen van bepaalde plannen en programma's, omdat zij moeten waarborgen dat de algemene doelstelling van de richtlijn¹², namelijk een hoog niveau van milieubescherming garanderen, wordt bewerkstelligd.

2.3. Scoping (artikel 5, lid 4)

Naar de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die moet worden opgenomen in een milieurapport, wordt verwezen met de term "scoping". Lidstaten hebben aanzienlijke vrijheid bij het organiseren van de scopingfase van een SMEB en hebben alleen de plicht de instantie met specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied hierbij te raadplegen.

In sommige lidstaten is het opstellen van een scopingrapport verplicht. De inhoud en het detailleringsniveau van de informatie die wordt gepresenteerd in het scopingrapport kan van

¹⁰ C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103, blz. 40 en C-567/10, blz. 30.

¹¹ C-105/09 en C-110/09, ECLI:EU:C:2010:120, blz. 60

¹² C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608, blz. 47.

lidstaat tot lidstaat variëren en in sommige gevallen wordt de inhoud in de nationale wetgeving bepaald.

Ook de rol die publieke autoriteiten spelen in het scopingproces varieert per lidstaat. Tijdens de scopingfase moeten op zijn minst de milieautoriteiten worden geraadpleegd. In sommige lidstaten keuren zij de scopingdocumentatie echter ook goed.

2.4. Milieurapport (artikel 5 en bijlage I)

In bijlage I bij de SMEB-richtlijn wordt aangegeven welke inhoud minimaal in het milieurapport moet worden opgenomen. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat dit rapport van voldoende kwaliteit is. Bijna de helft van de lidstaten heeft het toepassingsgebied van bijlage I verruimd in de eigen nationale wetgeving. Zo eisen bepaalde lidstaten bijvoorbeeld dat in het milieurapport een beoordeling wordt opgenomen van bepaalde economische en sociale factoren die relevant kunnen zijn bij de uitvoering van het plan. Andere lidstaten vereisen expliciet dat de resultaten van publieke raadplegingen worden opgenomen in het milieurapport. Wat betreft de inhoud van de niet-technische samenvatting van het rapport, hebben bijna alle lidstaten de relevante bepaling van de richtlijn woord voor woord omgezet.

Bij het opstellen van de milieurapporten zijn lidstaten tegen twee soorten uitdagingen aangelopen:

- i. de beschikbaarheid en kwaliteit van gegevens;
- ii. de technische kennis en ervaring van de deskundigen die het rapport opstellen en de autoriteiten die de kwaliteit ervan moeten beoordelen.

- *Informatie over de bestaande situatie*

Sommige lidstaten hebben de eisen van bijlage I, onder b), woord voor woord omgezet; andere hebben richtsnoeren opgesteld om het verzamelen van informatie over de bestaande situatie te vergemakkelijken. Bijna twee derde van de lidstaten heeft aangegeven dat de relevantie, de beschikbaarheid en het detailleringsniveau van de te verzamelen gegevens een probleem vormen op het moment dat informatie over de bestaande situatie wordt vergaard, bijvoorbeeld in het geval van dergelijke informatie voor de beoordeling van kwetsbaarheid voor klimaatverandering¹³. Uit ervaring is gebleken dat de kwaliteit van de informatie over de bestaande situatie bij kleinschalige plannen en programma's, als gevolg van hun locatiespecifieke aard, beter is.

- *Redelijke alternatieven (artikel 5, lid 1)*

De SMEB-richtlijn geeft geen definitie van de term "redelijke alternatieven" en een dergelijke definitie is ook niet opgenomen in de nationale wetgeving van de lidstaten waarin de richtlijn is omgezet. Veel lidstaten hebben nationale richtsnoeren ontwikkeld om het gemakkelijker te maken redelijke alternatieven vast te stellen en te selecteren tijdens de SMEB-procedure. Er bestaat geen gemeenschappelijke aanpak voor het vaststellen van het soort en het aantal alternatieven dat moet worden onderzocht. Dit is afhankelijk van de doelstellingen, het geografische toepassingsgebied en de inhoud van een bepaalde reeks

¹³ De diensten van de Commissie hebben richtsnoeren ontwikkeld voor de integratie van klimaatverandering en biodiversiteit in strategische milieueffectbeoordelingen [<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>].

plannen en programma's. De drie categorieën alternatieven die in de lidstaten het meest worden gebruikt, zijn echter de volgende:

- i. *alternatieve locaties;*
- ii. *kwalitatieve en kwantitatieve alternatieven (die de schaal of omvang van de interventie in het milieu veranderen);*
- iii. *technische alternatieven* (deze houden verband met het ontwerp van toekomstige projecten die zullen worden ontwikkeld op een gekozen locatie).

Lidstaten houden in het milieuraapport altijd rekening met het "nul-alternatief"¹⁴, maar de manier waarop dit gebeurt, varieert. Sommige lidstaten zien de nul-alternatieven als een van de "redelijke alternatieven", terwijl andere ze beschouwen als een afzonderlijk gedeelte van het milieuraapport dat niet noodzakelijkerwijs is gekoppeld aan de redelijke alternatieven, maar meer aan de informatie over de bestaande situatie.

Om ervoor te zorgen dat de SMEB-richtlijn op juiste wijze ten uitvoer wordt gelegd en wordt toegepast, moeten voor de beoordeling alternatieven worden gezocht die aansluiten op de doelstellingen en het geografische toepassingsgebied van de plannen en programma's voordat de uiteindelijke inhoud van deze plannen en programma's wordt vastgesteld. Lidstaten hebben ook aangegeven dat het vaststellen van redelijke alternatieven lastig kan zijn, omdat specifieke details tijdens de voorbereiding van plannen en programma's vaak nog niet duidelijk zijn. Het is bijvoorbeeld lastig om redelijke alternatieven vast te stellen en te beoordelen tijdens de planningsfase, omdat de plannen en programma's alleen op strategisch niveau ingaan op een bepaalde kwestie of omdat hun inhoud zeer algemeen is.

2.5. Raadpleging (artikel 6)

Lidstaten hebben aardig wat vrijheid bij het organiseren van het proces voor het informeren en raadplegen van het publiek en de relevante autoriteiten in de verschillende fasen van de SMEB-procedure. Ze moeten ervoor zorgen dat er een tijdige en doeltreffende raadplegingsprocedure plaatsvindt en dat deze in overeenstemming is met de eisen van het Verdrag van Aarhus¹⁵.

- Tijdschema

In de SMEB-richtlijn wordt geen tijdschema bepaald voor de raadplegingsprocedure, maar alleen geëist dat de raadpleging "binnen een passend tijdschema" plaatsvindt (artikel 6, lid 2). Meestal zijn de tijdschema's voor het raadplegen van de milieuautoriteiten dezelfde als die voor het raadplegen van het publiek. Het HvJ-EU¹⁶ heeft bevestigd dat in de nationale wetgeving tijdschema's mogen worden vastgesteld, mits deze de mogelijkheden van het publiek en de autoriteiten om hun mening te uiten, niet beletten.

¹⁴ In bijlage I, onder b), bij de SMEB-richtlijn wordt bepaald dat in het milieuraapport informatie moet worden opgenomen over de relevante aspecten van de mogelijke ontwikkeling van de bestaande situatie van het milieu als het plan of programma niet wordt uitgevoerd. Dit wordt vaak het "nul-alternatief" genoemd.

¹⁵ VN/ECE-Verdrag inzake toegang tot informatie, inspraak door de bevolking en mogelijkheid van verhaal in milieuzaken.

¹⁶ C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, blz. 50.

- ***Informatie over screenings/scoping beschikbaar stellen voor het publiek***

Alle lidstaten brengen het publiek op de hoogte van de resultaten van de screeningprocedure. Deze informatie wordt normaliter aangekondigd op de websites van de specifieke plannen en programma's of op de website van de milieuautoriteiten, met name in gevallen dat deze autoriteiten het uiteindelijke besluit nemen. Het screeningbesluit wordt ook gepubliceerd in kranten, publicatiebladen enz.

In sommige lidstaten wordt het publiek bij de scopingfase betrokken. Zij ontvangen bijvoorbeeld informatie en hebben de mogelijkheid schriftelijk commentaar te leveren of deel te nemen aan scopingraadplegingen.

- ***De betrokken autoriteiten raadplegen (artikel 6, lid 3)***

Alle lidstaten raadplegen de autoriteiten met betrekking tot het milieuraapport en de ontwerpplannen en -programma's. In sommige lidstaten speelt de milieuautoriteit de rol van intermediair tussen de autoriteit die de plannen en programma's ontwikkelt en alle andere autoriteiten die moeten worden geraadpleegd in de SMEB-procedure. De milieuautoriteit garandeert ook de kwaliteit van het milieuraapport.

Het HvJ-EU¹⁷ heeft verduidelijkt dat het noodzakelijk is een functionele scheiding te garanderen binnen de autoriteit die verantwoordelijk is voor de raadpleging inzake milieukwesties. Dit om te waarborgen dat een administratieve entiteit binnen de autoriteit daadwerkelijke autonomie heeft om een objectief advies te geven inzake het plan en programma waarvoor de SMEB-procedure wordt doorlopen.

- ***Het publiek raadplegen met betrekking tot een milieuraapport***

In de meeste lidstaten wordt het milieuraapport tegelijkertijd met de ontwerpplannen en -programma's openbaar gemaakt. Dit geeft het publiek voldoende tijd om zijn mening kenbaar te maken en bij te dragen aan de ontwikkeling van het milieuraapport voordat de plannen en programma's formeel worden goedgekeurd. De lidstaten publiceren de aankondiging van een publieke raadpleging meestal op internet. In de aankondiging staat de titel van het plan en programma, de verantwoordelijke autoriteiten en de plaats waar alle documenten met betrekking tot de ontwerpplannen en -programma's, met inbegrip van het milieuraapport en de niet-technische samenvatting, beschikbaar zijn voor inzage door het publiek. In sommige lidstaten zijn de eisen omtrent raadpleging strenger dan wat de richtlijn voorschrijft en moet er een bijeenkomst of openbare hoorzitting worden gehouden om het publiek te raadplegen.

De publieke raadpleging is een belangrijke stap in de procedure en heeft tot doel de transparantie, doelmatigheid en doeltreffendheid van het planningsproces te verbeteren. Op deze manier wordt de algehele perceptie en maatschappelijke acceptatie van het plan en programma vergemakkelijkt en verbeterd voordat het plan wordt aangenomen en uitgevoerd.

- ***Grensoverschrijdend overleg (artikel 7)***

Op twee na hebben alle lidstaten aanzienlijke ervaring met het uitvoeren van grensoverschrijdende SMEB-raadplegingen, als getroffen partij, als partij van herkomst of beide. In de meeste lidstaten zijn de milieuautoriteiten verantwoordelijk voor het organiseren van deze raadplegingen.

¹⁷ C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, blz. 42.

Lidstaten hebben aangegeven dat de belangrijkste belemmeringen bij grensoverschrijdende raadplegingen de kosten van het vertalen van de documenten, de kwaliteit van de vertaalde documenten en de vaak korte termijnen zijn.

2.6. Aanzienlijke milieueffecten monitoren (artikel 10)

Door middel van monitoring kunnen de resultaten van de milieubeoordeling worden vergeleken met de resultaten van de uitvoering van plannen en programma's, in het bijzonder met de aanzienlijke milieueffecten. In de SMEB-richtlijn worden geen exacte regelingen vastgesteld voor het monitoren van de aanzienlijke milieueffecten, de frequentie waarmee moet worden gemonitord, de methodologie of de organen die verantwoordelijk zijn voor het monitoren.

Lidstaten hebben aangegeven dat het monitoringsproces afhankelijk is van de plannen en programma's en dat er bepaalde soorten plannen en programma's zijn waarvoor regelmatig monitoringverslagen worden opgesteld. De meeste lidstaten konden echter geen informatie verschaffen over de frequentie van het monitoren. Monitoring kan worden uitgevoerd op basis van standaardindicatoren, die soms zijn opgenomen in de nationale wetgeving, of er kunnen voor elk geval afzonderlijk indicatoren worden ontwikkeld. Voor de SMEB-richtlijn, en indien van toepassing, zijn lidstaten geneigd gebruik te maken van de monitoringregelingen die zijn opgenomen in andere richtlijnen, zoals de kaderrichtlijn water¹⁸, de habitatrichtlijn¹⁹ en de richtlijn inzake industriële emissies²⁰.

3. Relatie met andere wetgeving en beleidsterreinen van de EU

De SMEB-richtlijn houdt expliciet verband met de MEB-richtlijn en de habitatrichtlijn. Ook is de richtlijn nauw verweven met de andere richtlijnen die de goedkeuring vereisen van bepaalde plannen en programma's die onder het toepassingsgebied van de SMEB-richtlijn vallen (zoals de richtlijnen inzake nitraten, afval, lawaai en overstromingsrisico's)²¹. Om dubbel werk te voorkomen, wordt in artikel 11 van de SMEB-richtlijn bepaald dat de lidstaten gecoördineerde en/of gezamenlijke procedures mogen toepassen wanneer zij uit hoofde van de SMEB-richtlijn en andere EU-wetgeving verplicht zijn de milieueffecten te beoordelen.

3.1. MEB-richtlijn

Volgens artikel 11, lid 2, moet de procedure voor strategische milieueffectbeoordeling worden uitgevoerd zonder afbreuk te doen aan de eisen uit hoofde van de MEB-richtlijn of andere EU-wetgeving. In zijn jurisprudentie heeft het HvJ-EU²² erkend dat

¹⁸ PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1.

¹⁹ PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7.

²⁰ PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17.

²¹ PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1; PB L 312 van 22.11.2008; PB L 189 van 18.7.2002, blz. 12; PB L 288 van 6.11.2007, blz. 27.

²² C-295/10, blz. 58-63.

milieubeoordelingen die worden uitgevoerd uit hoofde van de MEB-richtlijn geen afbreuk doen aan de specifieke eisen van de SMEB-richtlijn en de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren uit hoofde van de SMEB-richtlijn derhalve niet opheffen indien moet worden voldaan aan de milieuaspecten die specifiek zijn voor die richtlijn. Bovendien heeft het HvJ-EU bevestigd dat de MEB- en SMEB-procedures om een aantal redenen van elkaar verschillen. Daarom moet tegelijkertijd worden voldaan aan de eisen van beide richtlijnen²³.

Uit de praktijk is gebleken dat de grenzen tussen de twee procedures niet altijd duidelijk zijn en de procedures soms overlappen, in het bijzonder wanneer het gaat om plannen, programma's en projecten die verband houden met bodemgebruik en/of ruimtelijke ordening. Dit komt doordat dit soorten plannen, programma's of projecten vaak de kenmerken hebben van zowel plannen en programma's als van een project. Bovendien zijn plannen voor grondgebruik en/of ruimtelijke ordening de plannen en programma's die het vaakst aan de SMEB-procedure worden onderworpen. Bij dergelijke beoordelingsprocedures is het belangrijk te garanderen dat de SMEB-richtlijn en de MEB-richtlijn worden nageleefd, met name wanneer de lidstaten hebben gekozen voor een gecoördineerde procedure.

De lidstaten mogen zelf bepalen of zij gecoördineerde of gezamenlijke procedures toepassen²⁴ en slechts 10 lidstaten hebben in hun nationale wetgeving gekozen voor gezamenlijke of gecoördineerde procedures.

3.2. Habitatrichtlijn

Veel lidstaten zijn van mening dat het herhalen van de passende beoordeling uit hoofde van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn in het kader van de SMEB-richtlijn geen kwaad kan. Dit gezien de verschillende toepassingsgebieden van de twee procedures en de wisselwerking tussen beide. Het HvJ-EU heeft verduidelijkt dat de SMEB-richtlijn op eigen kracht geldt indien is voldaan aan de voorwaarden waaronder plannen en programma's aan een beoordeling in de zin van de habitatrichtlijn moeten worden onderworpen²⁵.

4. Plannen en programma's die worden medegefinancierd door de Europese structuur- en investeringsfondsen (2014-2020)

Artikel 3, lid 9, van de SMEB-richtlijn bepaalt dat plannen en programma's die worden medegefinancierd door de EU, onder het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen. De vijf relevante Europese structuur- en investeringsfondsen²⁶ (ESIF) worden voor de programmeringsperiode 2014-2020 beheerst door de verordening gemeenschappelijke bepalingen²⁷ en de fondsspecifieke verordeningen. De SMEB-richtlijn is op de meeste door

²³ Idem, paragraaf 61-63.

²⁴ Idem, punt 65.

²⁵ C-177/11, EU:C:2012:378, blz. 19-24.

²⁶ Het EFRO, het CF, het ESF, het Elfpo en het EFMZV zijn voorbeelden van ESI-fondsen.

²⁷ PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320.

de ESIF medegefinancierde projecten voor 2014-2020 toegepast, aangezien deze projecten een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten.

De verordening gemeenschappelijke bepalingen heeft de toepassing van de SMEB-richtlijn op twee manieren verbeterd. Ten eerste moet, uit hoofde van artikel 55, lid 4, van de Verordening *"de evaluatie in voorkomend geval de voorschriften voor strategische milieubeoordeling bevatten"*. De Commissie heeft richtsnoeren²⁸ opgesteld om de ex-ante-evaluatie te faciliteren. In de richtsnoeren wordt gesteld dat de SMEB in een vroeg stadium van de voorbereiding van de plannen en programma's moet worden uitgevoerd en moet worden voltooid voordat deze worden goedgekeurd.

Ten tweede zijn in de verordening gemeenschappelijke bepalingen ex-antevoorwaarden geïntroduceerd als nieuw kenmerk voor de programmeringsperiode 2014-2020. Het doel van de ex-antevoorwaarden is om te garanderen dat wordt voldaan aan de noodzakelijke basisvereisten voor een doeltreffend en doelmatig gebruik van de medefinanciering van de EU en om te garanderen dat de MEB- en SMEB-richtlijnen effectief worden toegepast. De algemene ex-antevoorwaarden omvatten onder andere regelingen die waarborgen dat de SMEB-richtlijn effectief wordt toegepast. Weinig lidstaten hebben hun nationale wetgeving hoeven aan te passen. Hierdoor is het regelgevend kader met betrekking tot het besluitvormingsproces over milieu-aangelegenheden duidelijker geworden en hebben de autoriteiten die de SMEB-richtlijn toepassen, hun kennis en vaardigheden kunnen uitbreiden. In de verordening werd ook een thematische ex-antevoorwaarde voor de vervoerssector geïntroduceerd, die als gevolg heeft dat voor investeringen in vervoer uitgebreide masterplannen en -programma's worden vereist, die moeten voldoen aan de juridische eisen van de SMEB-richtlijn.

Bijna alle lidstaten voldoen aan de algemene ex-antevoorwaarden van de SMEB-richtlijn. De meeste lidstaten hebben opgemerkt dat de algemene en multisectorale aard van de ESIF-programma's de SMEB-procedure heeft bemoeilijkt en dat de procedure vaak moest worden versneld. De lidstaten hebben erop gewezen dat de informatie die beschikbaar is over de aanzienlijke effecten die plannen en programma's kunnen hebben, nog vrij algemeen is op het moment dat hun plannen en programma's worden voorbereid en goedgekeurd. Dit was met name een obstakel bij het beoordelen van de effecten van grensoverschrijdende programma's. Weinig lidstaten hebben specifieke richtsnoeren ontwikkeld voor het uitvoeren van SMEB's voor plannen en programma's van de ESIF. De meeste lidstaten maakten gebruik van de oriëntatie die door de Commissie werd geboden.

5. Doeltreffendheid van de SMEB-richtlijn

De doeltreffendheid van de tenuitvoerlegging van de SMEB-richtlijn kan worden beoordeeld aan de hand van het potentieel dat de richtlijn heeft om zowel het planningsproces als de uiteindelijke inhoud van de plannen en programma's te beïnvloeden. Alle lidstaten hebben erkend dat de SMEB-procedure het planningsproces ten minste in enige mate heeft beïnvloed

²⁸ Richtsnoeren voor ex-ante-evaluatie (EFRO, CF, ESF) [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf]; Richtsnoeren voor de ex-ante-evaluatie van operationele programma's van het EFMZV voor 2014-2020 [http://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/guidelines-ex-ante-evaluation-2014-2020-emff-ops_en.pdf]; Synthese van de ex-ante-evaluatie van ROP's 2014-2020 [http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2015/ex_ante_rdp_synthesis_2014_2020/fulltext_en.pdf].

en heeft geleid tot kwalitatief hoogwaardigere plannen en programma's. Ook zijn de lidstaten en uitvoerders het met elkaar eens dat de procedure doeltreffender is indien er sprake is van politieke wil om het planningsproces daadwerkelijk te beïnvloeden. Dit garandeert dat milieuoverwegingen volledig worden meegenomen in het proces van planning en besluitvorming.

Veel lidstaten hebben opgemerkt dat de SMEB-procedure kleinschalige en regionale plannen en programma's (bv. voor grondgebruik) over het algemeen meer beïnvloedt dan nationale plannen en programma's waarvoor strategische besluiten vaak op politiek niveau worden genomen en er weinig ruimte is om besluiten na de SMEB-procedure te heroverwegen. Zo hebben veel lidstaten erkend dat een goede analyse van alternatieven de inhoud van plannen en programma's kan beïnvloeden, maar dat de alternatieven er in de praktijk met name op zijn gericht de negatieve effecten te verminderen of af te zwakken. Dergelijke maatregelen kunnen echter ook op doeltreffende wijze de bescherming van het milieu garanderen.

Veel lidstaten hebben erkend dat publieke raadplegingen belangrijk zijn om de transparantie en geloofwaardigheid van de beoordeling te vergroten. Dit is belangrijk aangezien de resultaten van de beoordeling moeten worden meegenomen bij het nemen van het uiteindelijke besluit over de goedkeuring van de plannen en programma's. Na de SMEB-richtlijn 10 jaar te hebben toegepast, hebben de lidstaten echter opgemerkt dat de mate waarin de resultaten van de SMEB-procedure worden meegenomen bij de uiteindelijke besluiten over plannen en programma's vaak afhangt van de specifieke aspecten van de besluitvorming en kan variëren van een grondige analyse van de resultaten van de beoordeling tot een eenvoudige procedurele eis waaraan nu eenmaal moet worden voldaan.

6. Conclusies

In 2007-2014 hebben lidstaten geen grote problemen aangekaart wat betreft de tenuitvoerlegging van de richtlijn. Het HvJ-EU heeft gezorgd voor jurisprudentie die de eisen van de SMEB-richtlijn verduidelijkt. Lidstaten hebben de richtlijn beter ten uitvoer gelegd en ervaring op gedaan met de toepassing ervan. Indien dat noodzakelijk was, hebben lidstaten hun nationale wetgeving aangepast om ervoor te zorgen dat deze in overeenstemming is met de richtlijn.

De mate waarin de SMEB-richtlijn in de lidstaten ten uitvoer wordt gelegd, is afhankelijk van de verschillende administratieve en juridische regelingen ter ondersteuning van de toepassing van de richtlijn. Sommige problemen met de toepassing van de richtlijn houden verband met verschillende elementen van de SMEB-procedure (zoals de kwaliteit en beschikbaarheid van de informatie die wordt gebruikt voor het milieuraapport). Dit is met name het geval bij plannen en programma's die ingaan op een breed scala aan kwesties (zoals nationale of sectorale plannen en programma's). Er bestaat nog steeds onduidelijkheid over sommige belangrijke concepten, zoals "redelijke alternatieven". Sommige van deze kwesties kunnen worden opgelost met richtsnoeren, maar de wisselwerking tussen de MEB- en SMEB-procedures lijkt een uitdaging te vormen, met name bij plannen en programma's die de kenmerken van een project hebben.

Alle lidstaten moeten zich bij de tenuitvoerlegging inspannen om naleving van de SMEB-richtlijn te garanderen. Indien noodzakelijk, moeten zij ook proactieve initiatieven nemen, bijvoorbeeld door richtsnoeren op te stellen, opleidingen te verzorgen, informatie te delen en databanken met milieu-informatie op te zetten. Op basis van dit verslag zal de Commissie

tijdens de aankomende evaluatie bekijken hoe de positieve effecten van de SMEB-richtlijn kunnen worden versterkt en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de richtlijn, alsmede haar toegevoegde waarde voor de EU, beter kunnen worden aangetoond.