

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. LÉGER
van 11 januari 1996 *

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk België, door richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten ¹ (hierna: de „richtlijn”), niet volledig en juist in Belgisch recht om te zetten, de krachtens deze richtlijn en de artikelen 5 en 189 EG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

De gemeenschapsregeling

2. De richtlijn is vastgesteld op basis van de artikelen 100 en 235 EEG-Verdrag. Het door de gemeenschapswetgever nagestreefde doel, zoals dat in het bijzonder voortvloeit uit de eerste en elfde overweging van de considerans, is het bevorderen van een beleid ter voorkoming van hinder of vervuiling van het milieu. Hiertoe voert de richtlijn een regeling voor de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten in.

3. Krachtens artikel 2 van de richtlijn dienen de Lid-Staten de nodige maatregelen te treffen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten.

4. In artikel 4 worden deze projecten omschreven en in twee categorieën verdeeld; voor de in bijlage I bij de richtlijn genoemde projecten is de beoordeling van de milieu-effecten verplicht, terwijl de in bijlage II bij de richtlijn genoemde projecten enkel aan een beoordeling moeten worden onderworpen indien de Lid-Staten van oordeel zijn, dat hun kenmerken zulks noodzakelijk maken.

5. Artikel 2, lid 2, laat de Lid-Staten vrij bij de vaststelling van de procedure die voor deze beoordeling moet worden gevolgd. De richtlijn stelt evenwel enkele beperkingen aan die vrijheid; zo bepaalt artikel 3, dat bij de beoordeling op passende wijze een identificatie, beschrijving en beoordeling moet worden gegeven van de directe en indirecte effecten van een project op een reeks factoren. De inlichtingen die de opdrachtgever moet verstrekken met het oog op de beoordeling van de milieu-effecten, worden opgesomd in artikel 5.

* Oorspronkelijke taal: Frans.
1 — PB 1985, L 175, blz. 40.

6. Er is eveneens een verplichting ingevoerd om het publiek en de andere Lid-Staten waarvoor deze projecten eventueel gevolgen hebben, in te lichten. Artikel 6 bepaalt namelijk, dat de door de opdrachtgever verstrekte inlichtingen, die in artikel 5 van de richtlijn worden gespecificeerd, evenals de aanvraag voor een vergunning ter beschikking worden gesteld van de verantwoordelijke milieuinstanties en van het betrokken publiek. Wanneer voorts een project grensoverschrijdende effecten kan hebben, dienen de krachtens artikel 5 verkregen inlichtingen overeenkomstig artikel 7 van de richtlijn eveneens aan de belanghebbende Lid-Staat te worden toegezonden.

7. Artikel 8 heeft betrekking op het vervolg dat aan bovenbedoelde inlichtingen moet worden gegeven en bepaalt, dat met deze inlichtingen in het kader van de vergunningsprocedure rekening moet worden gehouden. Artikel 9 bepaalt bovendien, dat de inhoud van de eindbeslissing aan het betrokken publiek en aan de belanghebbende Lid-Staat moet worden meegedeeld.

8. Krachtens artikel 12, lid 1, dienen de Lid-Staten de bepalingen van de richtlijn vóór 3 juli 1988 in nationaal recht om te zetten. Ingevolge artikel 12, lid 2, moeten de Lid-Staten de Commissie de tekst van de bepalingen van nationaal recht die zij vaststellen, meedelen.

De nationale Belgische regeling

9. De omzetting van de richtlijn in Belgisch recht valt onder de bevoegdheid van de drie gewesten: het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaamse Gewest. De door de richtlijn ingevoerde procedure voor de beoordeling van de milieueffecten is in de bestaande vergunningsprocedures geïntegreerd.

10. Op 11 september 1985 vaardigde de *Waalse Regionale Raad* een decreet voor de organisatie van de milieu-effectbeoordeling in het Waalse Gewest uit.² Op 31 oktober 1991 nam de Waalse Executieve een besluit ter uitvoering van dit decreet aan.³

11. Op 24 mei 1988 vernietigde het Hof van Arbitrage het decreet van 11 september 1985 gedeeltelijk⁴, omdat het een beoordeling voorschreef voor installaties die uitsluitend bestemd waren voor de permanente opslag of de definitieve verwijdering van radioactief afval, terwijl de gewesten niet bevoegd zijn om voorschriften met betrekking tot dergelijke projecten vast te stellen.

2 — *Belgisch Staatsblad* van 24 januari 1986.

3 — *Belgisch Staatsblad* van 22 november 1991, blz. 26157.

4 — Arrest nr. 54, *Belgisch Staatsblad* van 11 juni 1988.

12. Op 23 juli 1992 nam de *Brusselse Hoofdstedelijke Raad* een ordonnantie betreffende de voorafgaande beoordeling van de effecten van bepaalde projecten in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest aan.⁵

13. Deze regeling bevat geen bepalingen die betrekking hebben op de raadpleging van andere Lid-Staten voor projecten met grensoverschrijdende milieu-effecten.

14. In het *Vlaamse Gewest* geschiedde de omzetting van de richtlijn, wat de hinderlijke inrichtingen betreft, door het milieuvergunningensdecreet van 28 juni 1985 (hierna: „milieuvergunningensdecreet”)⁶ en, wat de andere dan hinderlijke inrichtingen betreft, door de organieke wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw (hierna: „organieke wet van 29 maart 1962”).⁷

15. Wat de hinderlijke inrichtingen betreft, voert het milieuvergunningensdecreet een stelsel van voorafgaande vergunningen in voor bepaalde inrichtingen die voor mens en milieu hinder veroorzaken. Het moet worden uitgevoerd door de Vlaamse regering. Ingevolge de artikelen 2 en 3 van het decreet moet de Vlaamse regering namelijk de lijst opstellen van de inrichtingen waarvoor een

vergunning moet worden afgegeven. Artikel 7 legt de Vlaamse regering eveneens een regelgevende taak op met betrekking tot de procedure, inhoud, voorwaarden en vorm van het milieu-effectrapport. Voorts bepaalt artikel 11, dat elke beslissing over een aanvraag voor een vergunning door een openbaar onderzoek moet worden voorafgegaan. De vaststelling van de nadere voorschriften voor dit onderzoek is aan de Vlaamse regering overgelaten.

16. Op 23 maart 1989 nam de Vlaamse regering een aantal besluiten ter uitvoering van de bepalingen van de richtlijn. Deze besluiten hebben zowel betrekking op het milieuvergunningensdecreet als op de organieke wet van 29 maart 1962.

17. Besluit 89-928⁸ betreft de organisatie van de milieu-effectbeoordeling voor inrichtingen die onder de werkingssfeer van het milieuvergunningensdecreet vallen.

18. Besluit 89-928 bevat geen bepalingen met betrekking tot de raadpleging van andere Lid-Staten die eventueel milieuhinder zouden kunnen ondervinden van een in Vlaanderen uitgevoerd project. De inspraak van het publiek wordt evenwel gewaarborgd

5 — *Belgisch Staatsblad* van 1 augustus 1992, blz. 17340.

6 — *Belgisch Staatsblad* van 17 september 1985, blz. 13304.

7 — *Belgisch Staatsblad* van 12 april 1962.

8 — *Belgisch Staatsblad* van 17 mei 1989, blz. 8442.

door het milieuvergunningsdecreet en zijn uitvoeringsbesluit VLAREM I.

19. Besluit 89-929⁹ regelt de milieu-effectbeoordeling voor de werken en handelingen die onder de werkingssfeer van de organieke wet van 29 maart 1962 vallen. De regeling komt mutatis mutandis overeen met die van besluit 89-928. Artikel 2 van dit besluit geeft een opsomming van de projecten die aan een milieu-effectbeoordeling moeten worden onderworpen.

20. Evenals besluit 89-928 bevat besluit 89-929 geen bepaling betreffende de raadpleging van andere Lid-Statens. De inspraak van het publiek in het Vlaamse Gewest wordt evenwel gewaarborgd door het koninklijk besluit van 22 oktober 1971 houdende uitvoering van artikel 63 van de organieke wet van 29 maart 1962.

De procedure

21. Bij aanmaningsbrief van 29 december 1989 liet de Commissie het Koninkrijk België weten, dat haars inziens de richtlijn onvolledig en onjuist in Belgisch recht was omgezet. Overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag verzocht zij het Koninkrijk België tevens om binnen een termijn van twee maanden zijn opmerkingen dienaangaande

kenbaar te maken. Nadat deze termijn was verlengd, antwoordde de regering van deze Lid-Staat bij brief van 25 mei 1990 en verstrekte zij op 26 juli 1991 aanvullende inlichtingen. Aangezien de antwoorden van de Belgische Staat op de aanmaningsbrief niet van dien aard waren dat de Commissie haar mening kon wijzigen, bracht zij bij brief van 3 december 1991 een met redenen omkleed advies uit en gaf zij de Lid-Staat twee maanden de tijd om de vereiste maatregelen te nemen. Opnieuw kon de Commissie haar mening niet wijzigen na de antwoorden van het Koninkrijk België. Derhalve heeft zij op 2 mei 1994 bij het Hof beroep ingesteld.

22. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

„— vast te stellen dat het Koninkrijk België, door richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, niet volledig en juist in Belgisch recht om te zetten, de krachtens deze richtlijn en de artikelen 5 en 189 van het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het Koninkrijk België in de kosten te verwijzen.”

23. Meer in het bijzonder heeft de Commissie drie grieven geformuleerd: a) onjuiste

9 — *Belgisch Staatsblad* van 17 mei 1989, blz. 8450.

omzetting van de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 1, van de richtlijn; b) onjuiste omzetting van de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn; c) niet-omzetting van de artikelen 7 en 9 van de richtlijn. Gelet op het verweerschrift van de Belgische regering heeft de Commissie de grief inzake de niet-omzetting van de artikelen 6, lid 2, en 9 van de richtlijn laten vallen.

genoemde projecten op hun effect voor het milieu worden onderzocht. De Lid-Staten mogen ter zake geen beperkingen invoeren. In België is de verplichte milieu-effectbeoordeling evenwel niet voor alle in bijlage I genoemde projecten gegarandeerd.

24. Er zij op gewezen dat, indien het Hof beslist dat het Koninkrijk België niet heeft voldaan aan de uit de richtlijn voortvloeiende specifieke verplichtingen, niet behoeft te worden ingegaan op de vraag of het daardoor ook de krachtens artikel 5 van het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.¹⁰

26. Dit middel valt uiteen in twee onderdelen. De Commissie verwijt

Beoordeling in rechte

A — *De grief: onjuiste omzetting van de artikelen 2, lid 1¹¹, en 4, lid 1¹², van de richtlijn*

— in de eerste plaats de Belgische Staat, dat hij niet binnen de gestelde termijn punt 2 van bijlage I bij artikel 4, lid 1, van de richtlijn in nationaal recht heeft omgezet ten aanzien van kerncentrales, andere kernreactoren en installaties die uitsluitend bestemd zijn voor de permanente opslag of definitieve verwijdering van radioactief afval;

25. Volgens de *Commissie* moeten ingevolge artikel 4, lid 1, van de richtlijn alle in bijlage I

— in de tweede plaats de Vlaamse regering, dat zij punt 6 van bijlage I bij artikel 4, lid 1, van de richtlijn niet juist heeft omgezet.¹³

10 — Zie laatstelijk in het bijzonder het arrest van 19 januari 1995 (zaak C-66/94, Commissie/België, Jurispr. 1995, blz. I-149, r. o. 6).

11 — „De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.”

12 — „Projecten van de in bijlage I genoemde categorieën worden onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.”

13 — Geïntegreerde chemische installaties.

a) Onjuiste omzetting van punt 2 van bijlage I bij artikel 4, lid 1, van de richtlijn

betrokken Lid-Staat niet heeft voldaan aan de verplichting om een richtlijn tijdig in nationaal recht om te zetten. De grief van de Commissie moet dus worden aanvaard.

27. Het *Koninkrijk België* betwist deze grief en stelt dat het besluit van 28 februari 1963, houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen, op 23 december 1993 is gewijzigd bij een koninklijk besluit ¹⁴ dat een milieu-effectbeoordeling voorschrijft die in overeenstemming is met die welke de richtlijn vereist voor de in punt 2 van bijlage I bij de richtlijn genoemde projecten. ¹⁵

b) Onjuiste omzetting van punt 6 van bijlage I bij artikel 4, lid 1, van de richtlijn

28. De *Commissie* handhaaft deze grief evenwel. Ter terechtzitting heeft zij verklaard, dat zo de omzetting bij wege van dit koninklijk besluit van 23 december 1993 inderdaad in overeenstemming is met de bepalingen van de richtlijn, deze omzetting niettemin niet binnen de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn is geschied.

30. De litigieuze nationale bepaling is te vinden in artikel 3 van het reeds genoemde besluit 89-928. Dit artikel bevat de lijst van inrichtingen die aan een milieu-effectbeoordeling moeten worden onderworpen. In punt 6 van deze bepaling worden geïntegreerde chemische installaties omschreven als installaties „voor de omzetting door middel van chemische processen van:

29. Het is vaste rechtspraak van het Hof ¹⁶, dat de *Commissie* in dergelijke omstandigheden kan verzoeken vast te stellen, dat de

a) onverzadigde alifatische koolwaterstoffen met minder dan 5 koolstofatomen per molecuul;

¹⁴ — *Belgisch Staatsblad* van 2 februari 1994, blz. 2133.

¹⁵ — „Thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties met een warmtevermogen van ten minste 300 MW, alsmede kerncentrales en andere kernreactoren (met uitzondering van de onderzoekinstallaties voor de produktie en verwerking van splijt- en kweekstoffen, met een constant vermogen van ten hoogste 1 thermische kW).”

¹⁶ — Zie laatstelijk arrest van 13 juli 1995 (zaak C-216/94, *Commissie/België*, Jurispr. 1995, blz. I-2155, r. o. 10 en 11).

b) onverzadigde cyclische koolwaterstoffen — met inbegrip van aromaten — met minder dan 9 koolstofatomen per molecuul;

met een verwerkingscapaciteit van 100 000 ton per jaar of meer". koolwaterstoffen in de petrochemie wordt aangewend, voor welk terrein de gemeenschapswetgever een verplichte milieueffectbeoordeling voorschrijft.²⁰

31. Volgens de *Commissie* kan na onderzoek van deze bepaling worden vastgesteld, dat enkel installaties voor de verwerking van de onder a¹⁷ en b¹⁸ bedoelde stoffen en dan nog enkel die met een minimale verwerkingscapaciteit van ten minste 100 000 ton, aan de milieueffectbeoordeling zijn onderworpen. Punt 6 van bijlage I bij artikel 4, lid 1, van de richtlijn bevat evenwel niet dergelijke beperkingen.

32. Het *Koninkrijk België* betwist deze grief. Zijns inziens is het begrip „geïntegreerde chemische installaties” te vaag. De *Commissie* heeft dit toegegeven, aangezien zij heeft voorgesteld de richtlijn op dit punt te wijzigen.¹⁹ Daarom kan het *Koninkrijk België* niet worden verweten, dat het dit begrip uitlegt en wel in overeenstemming met de aard van de richtlijn. Het *Koninkrijk België* erkent echter, dat in de Vlaamse regeling installaties voor de omzetting door middel van chemische processen van verzadigde koolwaterstoffen niet worden vermeld bij de particuliere of openbare industriële projecten die op hun effect voor het milieu moeten worden onderzocht. Als rechtvaardiging voor deze leemte voert het aan, dat deze koolwaterstoffen in de basischemie nauwelijks als grondstof worden gebruikt. Overigens erkent het evenwel, dat deze soort van

33. Concluderend stelt het *Koninkrijk België*, dat de Vlaamse definitie van „geïntegreerde chemische installaties” de belangrijkste chemische installaties op het grondgebied van het Vlaamse Gewest dekt.

34. Mijns inziens handelt het *Koninkrijk België* ook op dit punt in strijd met de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen.

35. *In de eerste plaats* zijn de bewoordingen van de richtlijn mijns inziens volstrekt duidelijk. Voor geïntegreerde chemische installaties houdt de richtlijn geen beperking van de beoordelingsverplichting in. Wanneer de gemeenschapswetgever het nuttig heeft geoordeeld deze verplichting te beperken, heeft hij zulks uitdrukkelijk gedaan.²¹ Voorts zou, wanneer de door het *Koninkrijk België* in overweging gegeven uitlegging zou worden aanvaard, het in de richtlijn

17 — Te weten butaan, methaan, propaan en ethaan.

18 — Te weten processen betreffende benzeen.

19 — Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG [COM(93) 575 def. van 16 maart 1994].

20 — Punt 1 van bijlage I.

21 — Zie punten 1, 2, 5, 7 en 8 van bijlage I.

ingevoerde evenwicht tussen de projecten van bijlage I en die van bijlage II kunnen worden verstoord, aangezien sommige van de door de gemeenschapswetgever gewilde beperkingen bovendien bepalend zijn voor de verhouding die bestaat tussen artikel 4, lid 1 (verplichte beoordeling), en artikel 4, lid 2 (voorwaardelijke beoordeling), van de richtlijn.²²

36. Met betrekking tot het argument dat dit begrip vaag is, zij opgemerkt dat

— het begrip „geïntegreerde chemische installaties” van bijlage I moet worden vergeleken met hetgeen wordt verklaard in punt 6 van bijlage II. Zo vallen de chemische installaties onder bijlage II en de geïntegreerde chemische installaties onder bijlage I;

— de Commissie punt 6 van bijlage I bij artikel 4, lid 1, van de richtlijn weliswaar heeft willen verduidelijken, doch dat de verduidelijking niet slaat op wat moet worden verstaan onder „chemische installatie”, maar op de term „geïntegreerd”, die het beslissende element is van het aldus in het licht gestelde begrip. Volgens de bewoordingen van dit voorstel zijn geïntegreerde chemische installaties „installaties die gelegen zijn in een

geografisch gebied waarin verscheidene eenheden voor de industriële productie van chemicaliën die al dan niet tot hetzelfde bedrijf behoren, naast elkaar bestaan en functioneel met elkaar zijn verbonden”.²³

37. Evenwel moet worden vastgesteld, dat het Koninkrijk België zich weliswaar op de vaagheid van de term „geïntegreerd” in het onderhavige begrip beroept, doch dat in de Vlaamse regeling niet wordt geprobeerd dit begrip te verduidelijken of te definiëren.

38. Wanneer het *geïntegreerd-zijn* van deze installaties het doorslaggevende element is, komt het voor het al dan niet geïntegreerd-zijn van een chemische installatie niet aan op de verwerkingscapaciteit noch op de soort van chemische stoffen die door dit type installatie worden omgezet, doch hangt dit af van de vraag of er productie-eenheden bestaan die met elkaar zijn verbonden en die functioneel één productie-eenheid vormen.

De gemeenschapswetgever beoogt hier in het bijzonder te voorkomen, dat milieuhinder ontstaat als gevolg van de vestiging van

22 — Zie bij voorbeeld punt 10, onder d, van bijlage II; indeling van binnenhavens naar gelang van capaciteit van schepen.

23 — Voorstel voor een richtlijn tot wijziging van richtlijn 85/337.

industrieën van een soms geringe omvang, die evenwel door het geïntegreerde karakter van de produktie-eenheden veel hinder kunnen blijken te veroorzaken.

geen rekening met deze doelstelling doordat zij niet op toekomstige situaties anticipeert.

39. *In de tweede plaats* staat de ratio legis van de richtlijn aan een dergelijke uitlegging in de weg. Zoals gezegd, voert de richtlijn een regeling voor de beoordeling van milieueffecten in tencinde een beleid ter *voorkoming* van hinder of vervuiling van het milieu te bevorderen ²⁴:

„het beste milieubeleid (...) bestaat [erin] het ontstaan van vervuiling of hinder van meet af aan te vermijden, veel eerder dan later de gevolgen ervan te bestrijden; (...) in een zo vroeg mogelijk stadium [dient dus] rekening (...) te worden gehouden met de gevolgen van alle technische plannings- en beslissingsprocessen voor het milieu; (...) daartoe [dienen] procedures voor de beoordeling van dergelijke gevolgen [te worden toegepast]”. ²⁵

40. De gemeenschapswetgever streeft er dus naar, de Lid-Staten ertoe te dwingen, juridische instrumenten in het leven te roepen waarmee zij snel en voordat enige schade aan het milieu intreedt, aan toekomstige situaties het hoofd kunnen bieden. De regionale Vlaamse regeling houdt evenwel kennelijk

41. Als een van de middelen die in de richtlijn zijn gekozen om dit resultaat — *toepassing van een beleid ter voorkoming van hinder en vervuiling van het milieu* — te bereiken, voert de gemeenschapswetgever een procedure van een *geïnstrueerde* vergunning in voor projecten die dergelijke hinder en vervuiling kunnen veroorzaken. Hetgeen ik als een „geïnstrueerde vergunning” kwalificeer, kan worden gedefinieerd als een vergunning die door de bevoegde overheidsinstanties wordt afgegeven na een procedure waarin alle nodige inlichtingen over de risico's konden worden ingewonnen: „voor openbare en particuliere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben [dient] alleen een vergunning (...) te worden verleend na een voorafgaande beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten die deze projecten kunnen hebben; (...) deze beoordeling dient plaats te vinden aan de hand van passende informatie die verstrekt wordt door de opdrachtgever en eventueel wordt aangevuld door de autoriteiten en het publiek voor wie het project gevolgen kan hebben”. ²⁶

42. In de door het Koninkrijk België in overweging gegeven restrictieve uitlegging zijn de ter zake van vergunningverlening bevoegde instanties met betrekking tot grote projecten waarvoor de gemeenschapswetgever een milieueffectbeoordeling voorschrijft, dus verstoken van de mening van het betrokken publiek.

24 — Punt 2 hierboven.

25 — Eerste overweging van de considerans van de richtlijn.

26 — Vijfde overweging van de considerans van de richtlijn.

B — *De grief: onjuiste omzetting van de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2²⁷, van de richtlijn*

43. Volgens de *Commissie* volgt uit artikel 4, lid 2, van de richtlijn, dat de Lid-Staten de kenmerken (in het bijzonder de aard, omvang of ligging) van de in bijlage II genoemde projecten in concreto en van geval tot geval moeten onderzoeken en vervolgens met inachtneming van de resultaten van dit onderzoek moeten beslissen, of een beoordeling van de milieu-effecten al dan niet noodzakelijk is. Artikel 4, lid 2, maakt het hun mogelijk dit onderzoek te vergemakkelijken door projecttypes te specificeren of door criteria en/of drempelwaarden vast te stellen. Artikel 4, lid 2, houdt dus in dat de Lid-Staten de kenmerken van elk in bijlage II genoemd project in concreto moeten onderzoeken. Derhalve kunnen zij niet bij voorbaat bepaalde in bijlage II genoemde projecten van een dergelijk onderzoek uitsluiten.

44. Volgens het *Koninkrijk België* leest de Commissie de bepalingen van de richtlijn verkeerd. Zijns inziens moet artikel 2, lid 1, worden gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, van de richtlijn. De Lid-Staten beschikken aldus over een discretionaire bevoegdheid om zelf te oordelen en te bepalen welke van de in bijlage II genoemde projecten aan

de verplichte milieu-effectbeoordeling moeten worden onderworpen. De Lid-Staten kunnen zich *in het algemeen* en *a priori* op het standpunt stellen, dat de kenmerken van bepaalde projecten van bijlage II een beoordeling overbodig maken.

45. Om die reden was de Vlaamse regering in haar besluiten van 23 maart 1989 van oordeel dat, gelet op de actuele milieusituatie in het Vlaamse Gewest, slechts bepaalde categorieën van projecten van bijlage II die aan de tevoren vastgestelde drempelwaarden en andere criteria voldoen, van dien aard zijn, dat zij aan een milieu-effectbeoordelingsprocedure moeten worden onderworpen. Impliciet was zij van mening, dat de kenmerken van alle andere projecten van bijlage II zodanig zijn, dat het niet noodzakelijk is ze aan een beoordeling van de milieu-effecten in het Vlaamse Gewest te onderwerpen.

46. De *Duitse regering* is in haar memorie in interventie van mening, dat de door de Belgische regering gegeven uitlegging van artikel 4, lid 2, van de richtlijn juist is.

47. Mijns inziens is aanvaarding van de stelling van het Koninkrijk België en de Bondsrepubliek Duitsland niet verenigbaar met de ruime definitie die de gemeenschapswetgever aan het milieu heeft willen geven en in strijd met het door de richtlijn nagestreefde doel.

27 — „Projecten van de in bijlage II genoemde categorieën worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 indien de Lid-Staten van oordeel zijn dat hun kenmerken zulks noodzakelijk maken. Met het oog hierop kunnen de Lid-Staten met name bepaalde projecttypes die aan een beoordeling moeten worden onderworpen, specificeren of criteria en/of drempelwaarden vaststellen die noodzakelijk zijn om te bepalen welke projecten van de in bijlage II genoemde categorieën moeten worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.”

48. De *ratio legis van de richtlijn*, die reeds is onderzocht²⁸, kan met een dergelijke uitlegging geen genoegen nemen, aangezien de door de Vlaamse regering ingevoerde procedure haar niet in staat stelt doeltreffend en snel op toekomstige schade te anticiperen en deze te voorkomen.

49. *Bovendien* moet artikel 2, lid 1, van de richtlijn, overeenkomstig het nagestreefde doel, worden gezien als de bepaling waarin het beginsel van de basisverplichting inzake milieu-effectbeoordeling is neergelegd; de Lid-Staten moeten waarborgen, dat de projecten die aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben, aan een beoordeling worden onderworpen. De toepassing van dit beginsel wordt voorzien in artikel 4; de projecten van bijlage I hebben in ieder geval milieu-effecten in de zin van artikel 2, lid 1, terwijl de projecten van bijlage II dergelijke effecten in voorkomend geval hebben. Daarom is een onderzoek van geval tot geval noodzakelijk. Met betrekking tot de projecten van bijlage II biedt artikel 4, lid 2, tweede alinea, de Lid-Staten de mogelijkheid om dit onderzoek te vergemakkelijken door criteria en/of drempelwaarden vast te stellen.

50. De door artikel 4, lid 2, aan de Lid-Staten toegekende beoordelingsvrijheid met betrekking tot de ter zake te volgen procedure doelt op de mogelijkheid om met inachtneming van de kenmerken van een project in het bijzonder na te gaan, of een milieu-effectbeoordeling al dan niet noodzakelijk is. *Beoordelingsvrijheid betekent*

beoordelen en niet bij voorbaat hiervan afzien. Dit zou evenwel het resultaat zijn, indien deze lezing van artikel 4, lid 2, zoals die door het Koninkrijk België in overweging is gegeven, zou worden aanvaard.

51. Het is duidelijk, dat de in de regionale Vlaamse regeling opgenomen lijst van projecten waarvoor een beoordelingsprocedure geldt, niet alle in bijlage II genoemde projecten dekt. De uitsluiting bij voorbaat van een hele categorie van projecten van bijlage II heeft tot gevolg, dat met betrekking tot de concrete verwezenlijking van een project van de aldus uitgesloten categorie nimmer een milieu-effectbeoordeling zal plaatsvinden, hoewel concrete kenmerken deze beoordeling noodzakelijk zouden kunnen maken. Zo zijn de locatie en de bestemming van een gebied (industriegebied, woongebied) elementen en kenmerken die enkel in concreto kunnen worden beoordeeld, waar bovendien elk van deze elementen wijzigingen in de tijd kan ondergaan. De door het Koninkrijk België gekozen benadering is dus niet verenigbaar met het door de gemeenschapswetgever nagestreefde doel van preventie.

52. Uit deze laatste opmerking blijkt, dat de vaststelling van de inhoud zelf van het begrip „milieu” in de zin van de richtlijn van het grootste belang is.

53. Ofschoon in geen enkele gemeenschapsbepaling betreffende de bescherming van het milieu dit begrip met zoveel woorden wordt gedefinieerd, bevat de richtlijn voor het eerst elementen van een antwoord.

28 — Punten 38-42 hierboven.

54. In de derde overweging van de considerans van de richtlijn verduidelijkt de gemeenschapswetgever dat „het (...) noodzakelijk blijkt één van de doelstellingen van de Gemeenschap op het gebied van de *bescherming van het milieu en de kwaliteit van het bestaan* te verwezenlijken”²⁹; volgens de tiende overweging van de considerans moeten „de milieu-effecten van een project (...) worden beoordeeld ten einde rekening te houden met het streven de gezondheid van de mens te beschermen, *via een beter milieu* bij te dragen tot de *kwaliteit van het bestaan*, toe te zien op de instandhouding van de diversiteit van de soorten, en het reproductievermogen van het ecosysteem als fundamentele grondslag van het leven in stand te houden”³⁰.

55. Het door de gemeenschapswetgever nagestreefde doel is dus niet uitsluitend, gevaren voor de gezondheid van de mens te voorkomen, doch ook bij te dragen tot de verbetering van het welzijn van de mens in alle aspecten van zijn bestaan. Door uitdrukkelijk te verwijzen naar het begrip „kwaliteit van het bestaan” heeft de gemeenschapswetgever derhalve kenbaar gemaakt voorkeur te hebben voor een ruime definitie van het „milieu”.

56. De keuze van de gemeenschapswetgever voor een ruime definitie van dit begrip blijkt eveneens na onderzoek van de bepalingen van de richtlijn. De inhoud van het begrip „milieu” kan immers worden ontleend aan de opsomming van sectoren waarvoor de wetgever onderzoek en beoordeling van de door een project veroorzaakte effecten

wenst. Zo kan op grond van het feit dat „factoren” als mens, dier en plant, bodem, water, lucht, klimaat en landschap, de onderlinge samenhang tussen deze verschillende factoren, de materiële goederen en het culturele erfgoed³¹, de vestigingsplaats, aard en omvang van een project³², in aanmerking moeten worden genomen, worden gezegd dat deze opsomming een bruikbare beschrijving van de inhoud van het begrip vormt.³³

57. Aanvaarding van de door het Koninkrijk België in overweging gegeven uitlegging zou erop neerkomen, dat een restrictieve definitie van het begrip milieu werd gehanteerd die in strijd is met de richtlijn zelf.

C — *De grief: niet-omzetting van de artikelen 7³⁴ en 9 van de richtlijn*

58. Wanneer de milieu-effecten buiten de grenzen merkbaar zijn, schrijft artikel 7 van de richtlijn voor, op welke wijze de Lid-Staat die deze effecten dreigt te ondervinden, in de procedure wordt betrokken. Op grond van artikel 9 heeft hij het recht in kennis te worden gesteld van de genomen beslissing.

31 — Artikel 3 van de richtlijn.

32 — Artikel 5 van de richtlijn.

33 — In deze zin Krämer, L.: „Environnement”, in *Juris-classes*, fasc. 1900, 1994, blz. 13.

34 — „Wanneer een Lid-Staat constateert dat een project aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu in een andere Lid-Staat, of wanneer een Lid-Staat die aanzienlijke effecten zou kunnen ondervinden hierom verzoekt, doet de Lid-Staat op welks grondgebied het project wordt voorgesteld, de krachtens artikel 5 verzamelde informatie aan de andere Lid-Staat toekomen op hetzelfde tijdstip als hij deze informatie ter beschikking stelt van zijn eigen onderdanen. Deze informatie dient als grondslag voor het in het kader van de bilaterale betrekkingen van beide Lid-Staten eventueel noodzakelijk overleg op basis van wederkerigheid en op voet van gelijkwaardigheid.”

29 — Cursivering van mij.

30 — Cursivering van mij.

59. Volgens de *Commissie* bevatten de regelingen van het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest geen bepalingen ter uitvoering van de artikelen 7 en 9 van de richtlijn.

60. In haar verweerschrift geeft de *Belgische regering* toe, dat er voor het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest geen regeling houdende uitvoering van de artikelen 7 en 9 van de richtlijn bestaat. Zij erkent dat de grief van de Commissie met betrekking tot het Vlaamse Gewest gegrond is, en kondigt maatregelen aan die omzetting van deze artikelen in nationaal recht zullen verzekeren.

61. Inderdaad moet worden vastgesteld, dat het Koninkrijk België in zijn regionale Vlaamse regeling de artikelen 7 en 9 van de richtlijn niet heeft omgezet. Zolang immers de door de Belgische regering aangekondigde maatregelen niet zijn vastgesteld en niet in werking zijn getreden, blijft het Koninkrijk België in gebreke.

62. Het *Koninkrijk België* betwist de niet-nakoming, wat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft. Het voert als argument aan, dat het wegens de geografische situatie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en het stedelijke karakter van dit gebied uitgesloten is, dat er industriële installaties worden gevestigd die milieu-effecten kunnen hebben

die over de grenzen van andere Lid-Staten zijn te merken. Daarom is omzetting niet nodig.

63. Dit argument moet worden verworpen. Het gaat ervan uit, dat enkel in grensgebieden gelegen projecten eventuele hinder voor andere — per definitie de aangrenzende — Lid-Staten kunnen veroorzaken en dat geen enkele belangrijke industrie in het betrokken gebied wordt gevestigd. Er is evenwel aangetoond — zij het enkel in de huidige stand —, dat het wegens het overwegend stedelijke karakter van dit gebied niet is uitgesloten, dat er industriële installaties worden gevestigd die grensoverschrijdende milieu-effecten kunnen hebben. Ter terechtzitting heeft de gemachtigde van de Commissie immers opgemerkt, dat in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest chemische en petrochemische installaties van Solvay, Chevron, BP en Petrofina werden gevestigd. Derhalve verdragen de definitie van „milieu”, zoals die door de gemeenschapswetgever is gegeven³⁵, en het door hem nagestreefde doel³⁶ zich moeilijk met een dergelijke uitlegging. Er moet worden vastgesteld, dat de door het Koninkrijk België aangevoerde argumenten getuigen van een achterhaalde kijk op milieuhinder, die in het bijzonder niet alle vormen van vervuiling, met name lucht- en watervervuiling, omvat.

Ook op dit punt moet de grief van de Commissie worden aanvaard.

35 — Zie hierboven.

36 — Punten 38-42 hierboven.

64. Mitsdien geef ik het Hof in overweging

„— vast te stellen dat het Koninkrijk België, door richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, niet volledig en juist in Belgisch recht om te zetten, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens deze richtlijn, en inzonderheid de artikelen 2, 4, 7, 9 en 12 ervan;

— het Koninkrijk België te verwijzen in de kosten.”