

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Richtsnoeren betreffende de toepassing van vrijstellingen op grond van de richtlijn milieueffectbeoordeling (Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU) — artikel 1, lid 3, en artikel 2, leden 4 en 5

(2019/C 386/05)

Inhoudsopgave

Bladzijde

1. Inleiding	12
2. Defensie en respons op civiele noodsituaties — artikel 1, lid 3, van de MEB-richtlijn	13
3. Uitzonderlijke gevallen — artikel 2, lid 4, van de MEB-richtlijn	14
Bepalingen van de richtlijn	15
Omzetting	15
Betekenis van “uitzonderlijke gevallen”	15
Beperkingen in verband met geheimhouding	16
Voldoen aan de doelstellingen van de richtlijn	17
Andere vormen van beoordeling en inspraak van het publiek overwegen	17
Informatieplicht jegens de Commissie	18
4. Wetgevingshandelingen — artikel 2, lid 5, van de MEB-richtlijn	18
Omschrijving van projecten die middels een nationale wet zijn aangenomen	19
Rechterlijke toetsing van projecten die middels een nationale wet zijn aangenomen	19
5. Samenvatting van de hoofdpunten	20

1. Inleiding

- 1.1. Dit document bevat actuele informatie over de toepassing van artikel 1, lid 3, en artikel 2, leden 4 en 5, van Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU (hierna: “MEB-richtlijn” of “de richtlijn”). Deze bepalingen voorzien in vrijstellingen van de MEB-richtlijn. Deze richtsnoeren bevatten een bijgewerkte versie van het vorige document van de Commissie getiteld “Clarification of the application of Article 2 (3) of the Environmental Impact Assessment Directive” (toelichting op de toepassing van artikel 2, lid 3, van de MEB-richtlijn).
- 1.2. Artikel 1, lid 3, van de MEB-richtlijn voorziet in mogelijkheden om projecten, of projectonderdelen, die uitsluitend bestemd zijn voor defensie of uitsluitend de respons op civiele noodsituaties tot doel hebben, buiten het toepassingsgebied van de richtlijn te doen vallen. Als aan de voorwaarden van die bepaling is voldaan, hoeven de lidstaten de richtlijn niet toe te passen.

- 1.3. Uit hoofde van artikel 2, lid 4, van de MEB-richtlijn kunnen de lidstaten in uitzonderlijke gevallen en op voorwaarde dat de doelstellingen van de richtlijn worden verwezenlijkt, voor bepaalde projecten vrijstelling verlenen van de bepalingen van de richtlijn, indien de toepassing van die bepalingen nadelige gevolgen zou hebben voor het doel van het project. De richtlijn regelt de procedures die de lidstaten en de Commissie moeten volgen wanneer een beroep wordt gedaan op artikel 2, lid 4, om vrijstelling te verlenen van de verplichting tot het beoordelen van de milieueffecten. De richtlijn bevat echter geen aanwijzing voor de wijze waarop de term “uitzonderlijke gevallen” moet worden uitgelegd en de ervaring heeft geleerd dat twijfel kan ontstaan over de omstandigheden waaronder de bepalingen van dit artikel rechtmatig kunnen worden ingeroepen. Aan de toepassing van deze vrijstelling zijn nog andere voorwaarden verbonden (onverminderd de bepalingen van artikel 7 en met de noodzaak om aan de doelstellingen van de richtlijn te voldoen).
- 1.4. Artikel 2, lid 5, van de MEB-richtlijn voorziet in de mogelijkheid dat in gevallen waarin een project middels een specifieke nationale wet wordt aangenomen, voor dat project vrijstelling kan worden verleend van de bepalingen inzake openbare raadpleging. Net als bij de vrijstellingen van artikel 2, lid 4, geldt ook voor deze vrijstelling dat aan de toepassing ervan nog andere voorwaarden zijn verbonden (onverminderd de bepalingen van artikel 7 en met de noodzaak om aan de doelstellingen van de richtlijn te voldoen).
- 1.5. Deze mededeling is bedoeld om de nationale autoriteiten te helpen bij de toepassing van de MEB-richtlijn. Alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) is bevoegd tot bindende uitlegging van het recht van de Unie.
- 1.6. Om een beroep te kunnen doen op deze vrijstellingen, moeten de lidstaten de relevante bepalingen van de richtlijn volledig in nationaal recht omzetten.

2. Defensie en respons op civiele noodsituaties — artikel 1, lid 3, van de MEB-richtlijn

Artikel 1, lid 3, van Richtlijn 2011/92/EU, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU

Artikel 1, lid 3 – Indien hun nationale wetgeving in die mogelijkheid voorziet, kunnen de lidstaten per geval besluiten deze richtlijn niet toe te passen op projecten, of projectonderdelen, die uitsluitend bestemd zijn voor defensie, dan wel op projecten die uitsluitend de respons op civiele noodsituaties tot doel hebben, indien zij oordelen dat toepassing in die gevallen nadelige gevolgen zou hebben voor deze doeleinden.

De onderstreepte tekst betreft de wijzigingen die bij Richtlijn 2014/52/EU zijn ingevoerd.

- 2.1. Artikel 1, lid 3, van de richtlijn voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om projecten of projectonderdelen uit te zonderen van het toepassingsgebied van de richtlijn en bijgevolg vrij te stellen van de verplichting tot het uitvoeren van een milieubeoordeling. Deze vrijstelling geldt alleen voor projecten of projectonderdelen die uitsluitend bestemd zijn voor defensie of de respons op civiele noodsituaties tot doel hebben. Lidstaten die deze vrijstelling toepassen, moeten aantonen dat toepassing van de richtlijn averechts zou werken voor het bewerkstellingen van die doelen.
- 2.2. Gebruik van de vrijstelling voor het waarborgen van defensiebelangen was ook al toegestaan in vorige versies van de richtlijn (Richtlijn 85/337/EG zoals gecodificeerd bij Richtlijn 2011/92/EU). Richtlijn 2014/52/EU verduidelijkt dat de lidstaat uitsluitend vrijstelling mag verlenen wanneer defensie het enige doel van het project is. Deze beperking moet interpretatieproblemen voorkomen (projecten met een gemengd karakter blijven binnen het toepassingsgebied van de richtlijn ⁽¹⁾) en voor een geharmoniseerde toepassing van de vrijstelling zorgen. De term “defensie” omvat ook “projecten met betrekking tot de activiteiten van geallieerde strijdkrachten op het grondgebied van de lidstaten overeenkomstig de internationale verplichtingen” (overweging 19 van Richtlijn 2014/52/EU).

⁽¹⁾ Volgens het HvJ-EU moet artikel 1, lid 4, van Richtlijn 85/337/EG aldus worden uitgelegd dat “een vliegveld dat zowel voor de burgerluchtvaart als voor de militaire luchtvaart kan dienen, doch dat hoofdzakelijk voor commerciële doeleinden wordt gebruikt, binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt” (C-435/97, WWF e.a., punten 65, 66 en 67).

- 2.3. Het toepassingsgebied van artikel 1, lid 3, werd uitgebreid tot projecten die de respons op civiele noodsituaties ⁽²⁾ tot doel hebben. Deze wijziging is gebaseerd op ervaringen met de uitvoering, maar is ook bedoeld om de MEB-richtlijn in overeenstemming te brengen met Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna: "richtlijn strategische milieubeoordeling") ⁽³⁾. Wat voor "defensie" geldt, geldt ook voor "respons op een civiele noodsituatie": het moet het enige doel van het project zijn, wil een lidstaat dat project op grond van artikel 1, lid 3, kunnen vrijstellen van de richtlijn.
- 2.4. Voorheen konden de lidstaten projecten die op civiele noodsituaties betrekking hadden, in uitzonderlijk gevallen vrijstelling verlenen op grond van artikel 2, lid 4, van Richtlijn 2011/92/EU. Het feit dat deze mogelijkheid naar artikel 1, lid 3, is verplaatst, betekent dat, indien het project voldoet aan de voorwaarden van artikel 1, lid 3, de betreffende lidstaat niet aan de kennisgevingsprocedure wordt onderworpen of niet aan de doelstellingen van de MEB-richtlijn hoeft te voldoen.
- 2.5. De vaste rechtspraak van het HvJ-EU met betrekking tot de vrijstellingen duidt er echter op dat deze bepaling restrictief moet worden uitgelegd. In de zaak *Bolzano* (C-435/97) deed het Hof de volgende uitspraak over artikel 1, lid 4 (nationale defensie) van Richtlijn 85/337/EG: "Deze uitsluiting vormt een uitzondering op de algemene regel van de richtlijn inzake de voorafgaande beoordeling van milieueffecten en moet daarom restrictief worden uitgelegd."
- 2.6. De vrijstelling geldt bijgevolg alleen voor projecten waarmee wordt gereageerd op een civiele noodsituatie en niet op projecten met maatregelen ter voorkoming van het ontstaan van een civiele noodsituatie. Het verlenen van vrijstelling zou in het algemeen alleen gerechtvaardigd zijn indien de noodsituatie die aanleiding was voor het project niet voorzien had kunnen worden of, wanneer de noodsituatie wel voorzien had kunnen worden, het project niet eerder uitgevoerd had kunnen worden. Bijvoorbeeld een project om overstromingen te voorkomen kan alleen dan worden beschouwd als een maatregel om een potentiële noodsituatie het hoofd te bieden die voldoende dringend is om een beroep op de vrijstelling te kunnen rechtvaardigen, indien dat project onmogelijk eerder had kunnen worden uitgevoerd. Maar wanneer op de betreffende plek al vaker overstromingen hebben plaatsgevonden en het project feitelijk al eerder uitgevoerd had moeten worden om een potentiële toekomstige noodsituatie het hoofd te kunnen bieden, dan is het niet waarschijnlijk dat de vrijstelling gerechtvaardigd is. Er kunnen zich echter ook noodsituaties voordoen, waaronder noodsituaties door sommige natuurrampen, die wel voorzienbaar waren maar niet voorkomen hadden kunnen worden, en die aanleiding geven tot projecten (zoals urgente/onmiddellijke wederopbouwwerkzaamheden of werkzaamheden ter voorkoming van verdere schade) die wel voor de vrijstelling in aanmerking zouden kunnen komen.
- 2.7. De Commissie heeft de belangrijkste arresten van het HvJ-EU op dit terrein voor de overheden van de lidstaten gebundeld ⁽⁴⁾.

3. Uitzonderlijke gevallen — artikel 2, lid 4, van de MEB-richtlijn

Artikel 2, lid 4, van Richtlijn 2011/92/EU, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU

Onverminderd de bepalingen van artikel 7 kunnen de lidstaten in uitzonderlijke gevallen voor een bepaald project vrijstelling verlenen van de bepalingen van deze richtlijn, indien de toepassing van deze bepalingen nadelige gevolgen zou hebben voor het doel van het project, mits aan de doelstellingen van deze richtlijn wordt voldaan.

⁽²⁾ De term "civiele noodsituatie" is ingevoerd bij Richtlijn 2014/52/EU op basis van ervaringen met de uitvoering van Richtlijn 2011/92/EU. Gebleken was dat toepassing van Richtlijn 2011/92/EU op projecten die uitsluitend de respons op een civiele noodsituatie tot doel hadden, nadelige gevolgen kon hebben, onder meer voor het milieu. De MEB-richtlijn bevat geen definitie voor de term "civiele noodsituatie". In het werkdokument van de diensten van de Commissie getiteld "Overview of Natural and Man-made Disasters Risks the European Union may face" (Overzicht van de risico's op natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen waarmee de Unie geconfronteerd kan worden) staat een reeks voorbeelden van het soort gebeurtenissen dat een civiele noodsituatie kan veroorzaken: overstromingen, aardbevingen, industriële ongevallen enz.
https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/swd_2017_176_overview_of_risks_2.pdf

⁽³⁾ Artikel 3, lid 8, van de richtlijn strategische milieubeoordeling bevat een vrijstelling voor plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor civiele noodsituaties. Hoewel de MEB-richtlijn en de richtlijn strategische milieubeoordeling een verschillende achtergrond hebben, is er in zoverre een verband tussen de twee dat de richtlijn strategische milieubeoordeling geldt voor plannen en programma's in de kernsectoren die het kader vormen voor de vergunningverlening voor projecten krachtens de MEB-richtlijn.

⁽⁴⁾ Arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf blz. 26.

In dit geval:

- a) gaan de lidstaten na of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is;
- b) stellen zij de gegevens die zijn verzameld door andere vormen van beoordeling zoals bedoeld onder a), alsmede de gegevens over en de redenen van de vrijstelling ter beschikking van het betrokken publiek;
- c) stellen zij de Commissie, voordat de vergunning wordt verleend, op de hoogte van de redenen waarom de vrijstelling is verleend, en verschaffen zij haar alle informatie die zij, waar dat van toepassing is, ter beschikking van hun eigen onderdanen stellen.

De Commissie zendt de ontvangen documenten onmiddellijk door aan de andere lidstaten.

De Commissie brengt elk jaar bij het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de toepassing van dit lid.

** De onderstreepte tekst betreft de wijzigingen die bij Richtlijn 2014/52/EU zijn ingevoerd.*

Bepalingen van de richtlijn

- 3.1. Artikel 2, lid 4, van de MEB-richtlijn (ex artikel 2, lid 3, van Richtlijn 85/337/EG) voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om in "uitzonderlijke gevallen" voor een bepaald project vrijstelling te verlenen van de vereisten van de richtlijn en in bedoelde gevallen een alternatieve vorm van beoordeling te gebruiken. Bedoelde vrijstelling zou bijgevolg per geval moeten worden toegepast en bijvoorbeeld niet op een hele categorie van projecten van toepassing kunnen worden verklaard. Het lid beschrijft de procedurele stappen die bij gebruik van de vrijstelling moeten worden genomen. Verder rust ingevolge dit lid op de Commissie de verplichting om elk jaar aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit te brengen over de wijze waarop het is toegepast. Artikel 2, lid 3, werd licht gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG door invoeging van de woorden "onverminderd de bepalingen van artikel 7" (grensoverschrijdend overleg) en vervanging van "in voorkomend geval" in artikel 2, lid 3, onder c), door "waar dat van toepassing is". Het lid werd verder gewijzigd bij Richtlijn 2003/35/EG, die op 25 juni 2005 in werking trad, teneinde de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende inspraak van het publiek en toegang tot de rechter op te nemen. Het belangrijkste gevolg van deze wijziging is dat de lidstaten niet langer de vrijheid hebben om zelf te bepalen of zij informatie over andere vormen van beoordeling aan het publiek beschikbaar stellen. Bij Richtlijn 2014/52/EU zijn twee voorwaarden toegevoegd voor toepassing van de vrijstelling van artikel 2, lid 4: "indien de toepassing van deze bepalingen [de bepalingen van de richtlijn] nadelige gevolgen zou hebben voor het doel van het project" en "mits aan de doelstellingen van deze richtlijn wordt voldaan".

Omzetting

- 3.2. Artikel 2, lid 4, biedt de lidstaten een optie voor het omzetten van de bepaling. Als van deze optie gebruik wordt gemaakt, moet de formulering van de omzettingswetgeving omwille van de rechtszekerheid zo dicht mogelijk die van de richtlijn volgen, zodat niet van de voorwaarden van de richtlijn wordt afgeweken.

Betekenis van "uitzonderlijke gevallen"

- 3.3. In de vorige versies van de MEB-richtlijn geeft artikel 2, lid 4, geen omschrijving van de term "uitzonderlijke gevallen" of voorbeelden van het soort gevallen dat daaronder zou kunnen vallen.
- 3.4. Het standpunt van het HvJ-EU is, dat "de termen van een bepaling van Gemeenschapsrecht die voor de vaststelling van haar betekenis en draagwijdte niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, in de gehele Gemeenschap autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd, waarbij rekening moet worden gehouden met de context van deze bepaling en met het doel van de betrokken regeling" (zie het arrest in de zaak C-201/02 (*Delena Wells*), punt 37).
- 3.5. De term "uitzonderlijke gevallen" wordt door het HvJ-EG eng uitgelegd, dat deze benadering heeft gevolgd met betrekking tot de vrijstellingen van artikel 1, lid 4 (nationale defensie) en artikel 1, lid 5 (projecten die middels een specifieke nationale wet worden aangenomen) van Richtlijn 85/337/EG. In *Linster* (C-287/98, punt 49) overwoog het Hof dat "[b]ij de uitlegging van artikel 1, lid 5, van de richtlijn moet worden gelet op de doelstellingen van de richtlijn alsmede op het feit, dat deze bepaling de werkingssfeer van de richtlijn beperkt en dus restrictief moet worden opgevat". Uit de formulering van Richtlijn 2014/52/EU blijkt duidelijk dat uit het enkele feit dat een geval

aantoonbaar “uitzonderlijk” is, niet automatisch kan worden afgeleid dat een beroep op de vrijstelling van artikel 2, lid 4, gerechtvaardigd is. Het zou onredelijk zijn om de vrijstelling toe te passen in een geval waarin de factoren die dat geval uitzonderlijk maken, een volledige naleving van de richtlijn niet in de weg staan. Met andere woorden: de vrijstelling moet verband houden met de onmogelijkheid om aan alle vereisten van de richtlijn te voldoen zonder het doel van het project in gevaar te brengen.

- 3.6. Het HvJ-EU heeft in zijn recente arrest *Doel* (C-411/17, punten 97 en 103) geoordeeld dat de noodzaak om de bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit te waarborgen een “uitzonderlijk geval” kan zijn. Volgens het HvJ-EU zijn de lidstaten bij artikel 2, lid 4, verplicht om aan te tonen dat het risico voor deze bevoorradingszekerheid redelijk waarschijnlijk moet zijn ⁽⁵⁾ en dat het voorziene project voldoende dringend moet zijn om niet-uitvoering van de beoordeling te rechtvaardigen. Daarnaast kan de Commissie op basis van haar ervaringen met de kennisgevingen van vrijstellingen op grond van artikel 2, lid 4, wel voorbeelden geven van situaties die als een “uitzonderlijk geval” kunnen worden beschouwd. Tussen 2014 en 2017 heeft de Europese Commissie meerdere kennisgevingen ontvangen die vallen onder de categorie “uitzonderlijk gevallen”. Hoewel bij de meeste daarvan sprake was van een respons op een civiele noodsituatie, die ingevolge artikel 2, lid 4, van Richtlijn 2014/52/EU geen kennisgeving vereisen, waren sommige projecten van uitzonderlijke aard om een andere reden dan het feit dat het een respons op een civiele noodsituatie betrof.
- 3.7. De vrijstelling van artikel 2, lid 4, voor “uitzonderlijke gevallen” werd tussen 2014 en 2017 bij drie projecten toegepast. In een van die gevallen bestond er een noodzaak van gasleveringszekerheid, in een ander een noodzaak van het verkrijgen van een strategisch belang in hernieuwbare energiebronnen, en in het derde geval een noodzaak om gevolg te geven aan een politieke toezegging op hoog overheidsniveau die was gedaan voor het creëren van vertrouwen tussen gemeenschappen in de context van bredere verzoeningsonderhandelingen. In al deze gevallen was de noodzaak en urgentie van het project zo groot dat een besluit om het geen doorgang te laten vinden tegen het algemeen belang zou zijn geweest en de politieke, bestuurlijke of economische stabiliteit en veiligheid in gevaar zou hebben gebracht. Als zich een dergelijke situatie voordoet, is er enige — zij het beperkte — ruimte voor het toepassen van de vrijstelling, mits aan alle voorwaarden wordt voldaan.
- 3.8. Zoals hierboven aangegeven, moeten de omstandigheden van een “uitzonderlijk geval” dusdanig zijn dat naleving van alle vereisten van de richtlijn daardoor onmogelijk of onpraktisch is en averechts zou werken wat het doel van het project betreft. Wanneer een project bijvoorbeeld zo snel moet worden goedgekeurd en voltooid dat er onvoldoende tijd is om alle krachtens artikel 5, lid 1, vereiste informatie te verzamelen of om voorafgaand aan het besluit om al dan niet met het project door te gaan een openbare raadpleging te houden. Artikel 2, lid 4, van de richtlijn is zo geformuleerd dat vrijstelling van de bepalingen van artikel 7 inzake grensoverschrijdend overleg zelfs in uitzonderlijke gevallen niet mogelijk is ⁽⁶⁾.

Beperkingen in verband met geheimhouding

- 3.9. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarin de openbaarmaking van milieu-informatie niet in het algemeen belang is of de belangen die de MEB-richtlijn beoogt te beschermen, zelfs zou schaden. Bijvoorbeeld wanneer de noodzaak om een habitat te beschermen noodzakelijkerwijs meebrengt dat de ligging daarvan geheim wordt gehouden. In dergelijke gevallen is artikel 10 van toepassing. Dit artikel stelt dat de bepalingen van de richtlijn niet afdoen aan de verplichting van de bevoegde instanties tot “inachtneming van de door de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en de geldende rechtspraktijk opgelegde beperkingen ter bescherming van het industrieel en het handelsgeheim, met inbegrip van de intellectuele eigendom, en van het openbaar belang”. Er is een correlatie met maatregelen zoals die waarmee uitvoering wordt gegeven aan Richtlijn 2003/4/EG ⁽⁷⁾ inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Artikel 4 van die richtlijn voorziet in de mogelijkheid voor lidstaten om een verzoek om milieu-informatie te weigeren, indien openbaarmaking van die informatie nadelige gevolgen heeft voor, onder andere, “de bescherming van het milieu waarop die informatie betrekking heeft, zoals de habitat van zeldzame soorten”. In het artikel wordt verder benadrukt dat “[i]n elk afzonderlijk geval [...] het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking [dient] te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken”. Voor zover de openbaarmaking van milieu-informatie door de gecombineerde werking van artikel 10 van de MEB-richtlijn en artikel 4 van Richtlijn 2003/4/EG kan worden tegengehouden, is het niet nodig om de vrijstelling van artikel 2, lid 4, in te roepen.

⁽⁵⁾ Zie arrest C-411/17, punt 101.

⁽⁶⁾ Zie arrest C-411/17, punt 101.

⁽⁷⁾ Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1558533359746&uri=CELEX:32003L0004>

Voldoen aan de doelstellingen van de richtlijn

- 3.10. Zoals opgemerkt in de punten 1.4 en 3.1 is een van de voorwaarden voor toepassing van de vrijstelling van artikel 2, lid 4, dat de lidstaten ervoor zorgen dat aan de doelstellingen van de richtlijn wordt voldaan. De lidstaten hebben dan ook een zekere beoordelingsvrijheid bij het vrijstellen van een bepaald project van de bepalingen van de richtlijn. Die vrijheid mag echter niet de kerndoelstelling van de richtlijn, zoals neergelegd in artikel 2, lid 1, ondergraven.
- 3.11. De kerndoelstelling van de richtlijn, zoals neergelegd in artikel 2, lid 1, is dat maatregelen worden getroffen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, en dat een beoordeling van hun effecten op het milieu plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. Dit omvat een proces waarbij aan een reeks van minimumeisen moet worden voldaan, wil die doelstelling worden bereikt. Tot die eisen behoren het opstellen van een milieुरapport, het verstrekken van informatie, het houden van raadplegingen, het rekening houden met de resultaten van de milieubeoordeling, het communiceren van informatie over het besluit dat op basis daarvan is genomen, en het nemen van maatregelen om toegang tot de rechter te garanderen. Lidstaten die in "uitzonderlijke gevallen" als bedoeld in artikel 2, lid 4, niet aan deze reeks van minimumeisen kunnen voldoen, moeten aan de voorwaarden van artikel 2, lid 4, onder a), b) en c), voldoen, te weten: nagaan of geen andere vorm van beoordeling geschikt is, en het publiek en de Commissie informeren, zodat de kerndoelstelling van artikel 2, lid 1, wordt bereikt. Zoals het HvJ-EU in Doel (C-411/17, punt 99) heeft bevestigd, zijn deze verplichtingen geen loutere formaliteiten, maar voorwaarden die ervoor moeten zorgen dat de met de MEB-richtlijn nagestreefde doelstellingen zo veel mogelijk worden geëerbiedigd.

Andere vormen van beoordeling en inspraak van het publiek overwegen

- 3.12. Een lidstaat die een beroep wil doen op vrijstelling krachtens artikel 2, lid 4, moet overwegen of een andere vorm van beoordeling geschikt is. Zoals hierboven uitgelegd, moeten lidstaten rekening houden met de doelstellingen van de richtlijn, wanneer zij nagaan of een andere vorm van beoordeling geschikt is. Wanneer een andere vorm van beoordeling mogelijk en geschikt wordt geacht, moet de daaruit verkregen informatie ter beschikking worden gesteld van het betrokken publiek en moet het betrokken publiek op de hoogte worden gesteld van het besluit tot vrijstelling en de redenen voor verlening van de vrijstelling. Gezien de gelijkennis met artikel 6, lid 3, van de richtlijn, zouden de lidstaten moeten overwegen om eventuele uit een andere beoordeling verkregen milieu-informatie op dezelfde wijze beschikbaar te maken. De toepassing van deze bepaling laat de beoordelingsverplichtingen die voortvloeien uit andere richtlijnen echter onverlet (bv. artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn⁽⁸⁾ of artikel 4, lid 7, van de kaderrichtlijn water⁽⁹⁾).
- 3.13. Een dergelijke beoordeling kan verschillende vormen aannemen. Wanneer een project bijvoorbeeld uit verschillende fasen bestaat, kan het wegens de urgentie ervan passend zijn om slechts een gedeeltelijke milieueffectbeoordeling uit te voeren, die maar enkele van die fasen bestrijkt. Hoewel de urgentie naleving van de beoordelingsvereisten in de eerste fase in de weg zou staan, zou naleving in de daaropvolgende fasen volstrekt haalbaar kunnen zijn. Dit zou een evenredige oplossing zijn voor een uitzonderlijk geval, waarbij ervoor wordt gezorgd dat aan de vereisten van de richtlijn zo veel mogelijk wordt voldaan.
- 3.14. Een gedeeltelijke milieueffectbeoordeling zou een geschikte vorm van beoordeling kunnen zijn wanneer bijvoorbeeld niet alle in bijlage IV bij de richtlijn genoemde elementen wegens uitzonderlijke omstandigheden in het milieueffectbeoordelingsrapport kunnen worden opgenomen. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn, wanneer maar enkele van de vereiste gegevens voor het identificeren en beoordelen van de belangrijkste milieueffecten van het project van het begin aan beschikbaar zijn (bijvoorbeeld wanneer onderzoek naar de mogelijke aanwezigheid van beschermde soorten ten minste een jaar zou duren, maar het project wegens aantoonbare urgentie op een kortere termijn moet worden gestart). Een ander mogelijk voorbeeld is een situatie waarin een dringende en onverwachte noodzaak ontstaat tot het verwijderen van gevaarlijk afval en snel van een groot aantal mogelijke stortplaatsen de meest geschikte moet worden gekozen, maar onvoldoende tijd beschikbaar is om elke stortplaats aan een volledige beoordeling te onderwerpen. Hoewel een milieueffectbeoordeling zo volledig mogelijk moet zijn, zou in dit geval een beoordeling per locatie van slechts de meest urgente milieuoverwegingen, zoals de effecten op het grondwater, een geschikte vorm van beoordeling kunnen zijn.

⁽⁸⁾ PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7.

⁽⁹⁾ PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1.

Informatieplicht jegens de Commissie

- 3.15. Ingevolge artikel 2, lid 4, onder c), is een lidstaat die de vrijstelling gebruikt, gehouden de Commissie voorafgaande aan de vergunningverlening op de hoogte te stellen. Meer in het bijzonder moet de lidstaat de Commissie schriftelijk op de hoogte stellen van de redenen waarom de vrijstelling is verleend, en haar, waar dat van toepassing is, alle informatie verschaffen die zij ter beschikking van het publiek heeft gesteld.
- 3.16. Aangezien de vrijstelling vaak wordt ingeroepen in omstandigheden die onmiddellijke actie vereisen, wordt de lidstaten aanbevolen om interne procedures te ontwikkelen, mogelijk met gebruikmaking van standaardformulieren, zodat dit kennisgevingsvereiste niet over het hoofd wordt gezien. In de gedetailleerde beschrijving van de redenen waarom de vrijstelling is verleend, moet niet alleen worden uitgelegd waarom de situatie uitzonderlijk of urgent is, maar ook waarom naleving van de richtlijn niet mogelijk is. Aangezien deze informatie naar de Commissie moet worden gestuurd, voordat de vergunning voor het project wordt verleend, moeten de lidstaten snel handelen. Aanbevolen wordt om de Commissie behalve een formele brief ook een elektronisch kennisgeving te sturen.
- 3.17. Aanbevolen wordt om voor het specificeren van het type project dat is vrijgesteld, te verwijzen naar de relevante bijlage bij de richtlijn.
- 3.18. Krachtens artikel 2, lid 4, onder c), moet de Commissie de ontvangen documenten naar de andere lidstaten doorzenden. Er is geen specifieke bepaling betreffende het maken van opmerkingen door de andere lidstaten. In de praktijk stelt de Commissie de deskundigengroep milieueffectbeoordeling/strategische milieubeoordeling per e-mail op de hoogte en stuurt zij een kennisgeving aan de permanente vertegenwoordigingen van de lidstaten bij de Europese Unie.

4. Wetgevingshandelingen — artikel 2, lid 5, van de MEB-richtlijn

Artikel 2, lid 5, van Richtlijn 2011/92/EU, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU

Onverminderd artikel 7 kunnen de lidstaten in gevallen waarin een project middels een specifieke nationale wet wordt aangenomen, dat project vrijstelling verlenen van de bepalingen inzake openbare raadpleging zoals vastgelegd in deze richtlijn, mits aan de doelstellingen van deze richtlijn wordt voldaan.

De lidstaten stellen de Commissie om de twee jaar na 16 mei 2017 in kennis van elk geval waarin zij de in de eerste alinea bedoelde vrijstelling hebben toegepast.

* Nieuw artikel, ingevoerd bij Richtlijn 2014/52/EU

- 4.1. Dit artikel voorziet in de mogelijkheid voor lidstaten om een project vrij te stellen van de bepalingen inzake openbare raadpleging van de MEB-richtlijn, als dat project wordt aangenomen middels een specifieke nationale wet en het nationale wetgevingsproces aan de doelstellingen van de richtlijn voldoet. De rechtvaardiging voor deze vrijstelling is, dat de doelstellingen van de richtlijn met betrekking tot openbare raadpleging in dat geval via het wetgevingsproces worden bereikt (zie overweging 24 van Richtlijn 2014/52/EU). Deze vrijstelling laat onverlet de verplichting van de lidstaat om te voorzien in grensoverschrijdend overleg overeenkomstig artikel 7, voor zover van toepassing. Lidstaten die gebruikmaken van artikel 2, lid 5, moeten de Commissie vanaf 16 mei 2017 om de twee jaar in kennis stellen van elk geval waarin zij de vrijstelling hebben toegepast.
- 4.2. De vrijstelling voor projecten die middels een nationale wet zijn aangenomen, was voorheen geregeld in artikel 1, lid 4, van Richtlijn 2011/92/EU (respectievelijk artikel 1, lid 5, van Richtlijn 85/337/EG). De bepaling was van algemene aard en voorzag in de mogelijkheid om bedoelde projecten volledig van het toepassingsgebied van die richtlijn uit te sluiten. In de MEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU, heeft de inhoud van deze vrijstelling thans alleen nog maar betrekking op de openbare raadpleging. Bijgevolg moeten alle verplichtingen in verband met de voorlichting van het publiek en het overleg met regionale/lokale milieuautoriteiten (zie artikel 6, lid 1, van de richtlijn) worden nageleefd.

Omschrijving van projecten die middels een nationale wet zijn aangenomen

- 4.3. Om de vrijstelling op de juiste wijze overeenkomstig artikel 2, lid 5, van de richtlijn te kunnen toepassen, moeten de vereisten worden nageleefd waaraan een nationale wet en de procedure tot aanneming van die wet voor de toepassing van deze vrijstelling moeten voldoen, zoals omschreven in de relevante arresten van het HvJ-EU ⁽¹⁰⁾.
- 4.4. Wat de vereiste mate van precisie van de wetgevingshandeling betreft, moet duidelijk zijn dat het moet gaan om een specifieke wet waarbij het project in detail wordt aangenomen middels het wetgevingsproces. Ook moet uit de formulering van de wetgevingshandeling blijken dat met betrekking tot het project in kwestie de doelstellingen van de richtlijn met betrekking tot openbare raadpleging zijn gerealiseerd.
- 4.5. Het is belangrijk om op te merken dat het loutere bestaan van een bestuurlijke procedure niet automatisch betekent dat het project wordt beschouwd als een project dat in detail is aangenomen middels een specifieke wetgevingshandeling overeenkomstig artikel 2, lid 5. Daarvoor is het nodig dat de maatregel wordt aangenomen door een wetgevend lichaam, bijvoorbeeld een nationaal of regionaal parlement, na een openbaar parlementair debat. Bovendien moet de aanneming ervan aan de volgende twee voorwaarden voldoen:
- 1) De eerste voorwaarde is, dat het project in detail wordt aangenomen via een specifieke wetgevingshandeling. Er zij op gewezen dat de termen “project” en “vergunning” in artikel 1, lid 2, van de MEB-richtlijn worden omschreven. Een wetgevingshandeling waarbij een project wordt aangenomen, moet, om binnen de werkingssfeer van artikel 2, lid 5, van de MEB-richtlijn te vallen, specifiek zijn en dezelfde kenmerken hebben als een vergunning van dat type. Meer in het bijzonder moet de wetgevingshandeling de opdrachtgever het recht geven om het project uit te voeren, zonder dat er nog andere maatregelen moeten worden aangenomen om de opdrachtgever dat recht te verschaffen.
 - 2) De tweede voorwaarde is, dat de doelstellingen van de richtlijn ⁽¹¹⁾, waaronder de verstrekking van gegevens, via de wetgevingsprocedure worden bereikt. Bijgevolg moet de nationale wetgever op het moment dat het project wordt aangenomen, over voldoende informatie beschikken en moet deze informatie gelijkwaardig zijn aan die welke in een normale vergunningprocedure aan de bevoegde instantie zou zijn voorgelegd overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de MEB-richtlijn en bijlage IV bij die richtlijn.
- 4.6. Een wetgevingshandeling die een reeds bestaande bestuurshandeling eenvoudigweg ratificeert, en daarbij slechts gewag maakt van dringende redenen van algemeen belang, zonder dat eerst een wetgevingsprocedure ten gronde is gevoerd en zonder dat aan de twee in de vorige paragraaf genoemde voorwaarden wordt voldaan, kan niet als een specifieke wetgevingshandeling in de zin van artikel 2, lid 5, worden aangemerkt.

Rechterlijke toetsing van projecten die middels een nationale wet zijn aangenomen

- 4.7. Een ander belangrijk aspect van de toepassing van vrijstellingen op grond van artikel 2, lid 5, is het vereiste dat wetgevingshandelingen als hier bedoeld, op materiële of formele gronden aanvechtbaar moeten zijn, volgens de nationale procedureregels, voor een nationale rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, overeenkomstig artikel 11 van de MEB-richtlijn.

⁽¹⁰⁾ In 2017 hebben de diensten van de Commissie een document gepubliceerd waarin een samenvatting wordt gegeven van de rechtspraak van het HvJ-EU, met onder meer een paragraaf waarin het concept van projecten die middels een nationale wet zijn aangenomen, wordt behandeld in relatie tot Richtlijn 2011/92/EU (respectievelijk Richtlijn 85/337/EG), aangezien de bepaling in kwestie het voorwerp van verschillende arresten van het Hof was. Hoewel de arresten betrekking hebben op de bepalingen van vóór de wijzigingen bij Richtlijn 2014/52/EU, zijn de daarin verwoorde algemene beginselen nog steeds van toepassing. Voor de paragraaf over wetgevingshandelingen zie blz. 33-35. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf. Het Hof heeft de jurisprudentie bovendien recent bevestigd in Doel (C-411/17, punten 104-111).

⁽¹¹⁾ De kerndoelstelling van de MEB-richtlijn, zoals neergelegd in artikel 2, lid 1, is dat maatregelen worden getroffen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten op het milieu plaatsvindt, alvorens een vergunning wordt verleend.

- 4.8. Ingeval tegen een dergelijke handeling geen beroep mogelijk is, moet elke op grond van haar bevoegdheid aangezochte nationale rechterlijke instantie een dergelijke toetsing verrichten en in voorkomend geval daar als gevolg aan te verbinden dat die wetgevingshandeling buiten toepassing wordt gelaten ⁽¹²⁾.

5. Samenvatting van de hoofdpunten

- Vrijstellingen van algemene voorschriften moeten restrictief worden uitgelegd en toegepast.
- Om de algemene vrijstelling van de richtlijn te kunnen toepassen, moet defensie of respons op een civiele noodsituatie, zoals bedoeld in artikel 1, lid 3, het uitsluitend doel van het project zijn.
- Vrijstelling op grond van “respons op een civiele noodsituatie” is waarschijnlijk niet gerechtvaardigd, als het project bedoeld is voor een situatie die zowel te voorspellen als te voorkomen was.
- De term “uitzonderlijke gevallen” in artikel 2, lid 4, moet restrictief worden uitgelegd; om als “uitzonderlijk” te worden beschouwd moet door de lidstaat worden aangetoond dat het verbonden risico (bijv. voor de bevoorradingszekerheid van elektriciteit) “redelijk waarschijnlijk” is en dat het voorziene project voldoende urgent is.
- Een belangrijk criterium voor rechtvaardiging van het gebruik van artikel 2, lid 4, is, dat volledige naleving van de richtlijn niet mogelijk is. De uitzonderlijkheid van een geval is op zichzelf onvoldoende grond voor vrijstelling.
- Wanneer gebruik van artikel 2, lid 4, wordt overwogen, moet worden nagedacht over de mogelijkheid van een gedeeltelijke of andere vorm van beoordeling. Voorwaarde is dat aan de doelstellingen van de richtlijn wordt voldaan.
- De lidstaten moet de Commissie snel (in ieder geval voordat de vergunning is verleend) op de hoogte stellen van de redenen waarom de vrijstelling is verleend.
- De vrijstelling van artikel 2, lid 5, heeft uitsluitend betrekking op de vereisten in verband met openbare raadpleging.
- Het toepassen van een vrijstelling ontheft een lidstaat niet van andere verplichtingen van de richtlijn (bv. grensoverschrijdend overleg, toegang tot de rechter) of voorschriften van andere richtlijnen waaraan voldaan moet worden.

⁽¹²⁾ C-128/09, *Boxus e.a.*, punten 52 tot en met 55 en punt 57; C-182/10, *Solvay e.a.*, punt 52.