

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.805/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 19 november 2004 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage", heeft op 23 november 2004 het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

"dat de Europese Commissie op korte termijn dreigt met gerechtelijke stappen tegen de Lidstaat België wegens de niet-omzetting van Richtlijn 97/11/EG, die Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten heeft gewijzigd; dat België dienaangaande reeds een eerste maal werd veroordeeld in een arrest van het Hof van Justitie van 19 november 2002 (zaak C-319/01); dat de Commissie inmiddels op 9 juli 2003 op grond van artikel 228, lid 2 EG-verdrag een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht wegens de niet-uitvoering van voormeld arrest; dat het voormeld met redenen omkleed advies de mogelijkheid vermeldt die artikel 228, lid 2 EG-verdrag biedt aan de Commissie, namelijk om aan het Hof van Justitie te verzoeken een geldboete op te leggen; dat de Commissie voornemens is tot een nieuwe dagvaarding te beslissen in de loop van december 2004; dat het, om de volledige omzetting (in het bijzonder artikel 4 en de bijlagen I, II en III) van de voormelde richtlijn te realiseren in het Vlaams Gewest, noodzakelijk is om de lijst vast te stellen van categorieën van projecten die aan de milieueffectrapportage onderworpen worden".

*

* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*

* *

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Zoals in het opschrift wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe de categorieën van projecten vast te stellen die onderworpen zullen zijn aan milieueffectrapportage.

Het ontwerp beoogt aldus tegemoet te komen aan het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie van 16 december 2003, gericht tot het Koninkrijk België. Volgens dat advies heeft het Vlaamse Gewest slechts gedeeltelijk uitvoering gegeven aan het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 19 december 2002 in de zaak C-319/01, Commissie/Koninkrijk België.

In dat arrest heeft het Hof vastgesteld dat het Koninkrijk België, inzonderheid het Vlaamse Gewest, niet binnen de voorgeschreven termijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking heeft doen treden die noodzakelijk zijn om te voldoen aan richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

Met het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage heeft het Vlaamse Gewest beoogd uitvoering te geven aan de voornoemde richtlijn 97/11/EG.

De Commissie stelt echter vast dat, niettegenstaande voormeld decreet bepalingen bevat ter omzetting van de voornoemde richtlijn 97/11/EG, het Vlaamse Gewest nog geen uitvoeringsmaatregelen heeft vastgesteld, met name op het gebied van lijsten van projecten en categorieën van projecten die aan milieueffectbeoordeling onderworpen worden.

Met het voorliggend ontwerp wordt nu de volledige omzetting beoogd van de voornoemde richtlijn 85/337/EEG, zoals gewijzigd ¹.

¹Richtlijn 85/337/EEG is gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 en bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van

4. Rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 4.3.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid ², artikel 9 van het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage ³, en artikel 104 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening ⁴.

ALGEMENE OPMERKING

5.1. Zoals hiervóór is opgemerkt, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe de categorieën van projecten vast te stellen die onderworpen zullen zijn aan milieueffectrapportage. Die categorieën van projecten worden opgesomd in de bijlagen I en II bij het ontworpen besluit. De opsomming vormt een bijna letterlijke overname van de opsomming in de bijlagen I en II bij de voornoemde richtlijn 85/337/EEG.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat niet alle projecten die in de bijlagen I en II van de voornoemde richtlijn 85/337/EEG zijn opgesomd, overgenomen worden in het ontwerp.

Zo worden de volgende projecten, opgesomd in bijlage I bij de richtlijn, niet vermeld in bijlage I bij het ontworpen besluit:

- kerncentrales en andere kernreactoren, met inbegrip van de ontmanteling of buitengebruikstelling van dergelijke centrales of reactoren (met uitzondering van onderzoekinstallaties voor de productie en verwerking van splijt- en kweekstoffen,

26 mei 2003.

²Voor wat betreft de artikelen 2 en 3, § 2, en de bijlagen I en II bij het ontwerp.

³Voor wat betreft artikel 3, § 2, van het ontwerp.

⁴Voor wat betreft artikel 3, § 1, van het ontwerp.

.../...

met een constant vermogen van ten hoogste 1 thermische kW) (zie bijlage I, punt 2, tweede streepje, van de richtlijn);

- installaties voor de opwerking van bestraalde splijtstoffen (zie bijlage I, punt 3, a, van de richtlijn);
- installaties die ontworpen zijn:
 - voor de productie of de verrijking van splijtstoffen,
 - voor de behandeling van bestraalde splijtstoffen of hoog radioactief afval,
 - voor de definitieve verwijdering van bestraalde splijtstoffen,
 - uitsluitend voor de definitieve verwijdering van radioactief afval,
 - uitsluitend voor de (voor meer dan tien jaar geplande) opslag van bestraalde splijtstoffen of radioactief afval op een andere plaats dan het productieterrein (zie bijlage I, punt 3, b, van de richtlijn).

Evenmin worden de volgende projecten, opgesomd in bijlage II bij de richtlijn, vermeld in bijlage II bij het ontworpen besluit:

- diepteboringen in verband met de opslag van kernafval ⁵ (zie bijlage II, punt 2, d, tweede streepje, van de richtlijn);
- installaties voor de behandeling en de opslag van radioactief afval (zie bijlage II, punt 3, g, van de richtlijn).

Aldus voorziet het ontwerp niet in de volledige omzetting van richtlijn 85/337/EEG.

5.2. De verklaring voor het niet-vermelden van de genoemde projecten bestaat er allicht in dat de stellers van het ontwerp het Vlaamse Gewest onbevoegd achten voor het opleggen van een milieueffectbeoordeling voor die projecten.

⁵Boringen in verband met de opslag van kernafval worden zelfs uitdrukkelijk uitgesloten uit het toepassingsgebied van bijlage II, punt 2, d, bij het ontworpen besluit.

Vermoedelijk steunen zij hiervoor op artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, naar luid waarvan de federale overheid bevoegd is voor "de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval". Die bevoegdheid vormt een uitzondering op de principiële bevoegdheid van de gewesten in verband met het leefmilieu en het waterbeleid.

Het feit dat de federale overheid bevoegd is voor de bescherming tegen ioniserende stralingen betekent echter nog niet dat de gewesten volstrekt onbevoegd zouden zijn om bepalingen i.v.m. de milieueffectbeoordeling voor kerninstallaties aan te nemen ⁶.

Zoals het Arbitragehof reeds in 1988 besliste, op grond van de oorspronkelijke versie van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, sluit de genoemde federale bevoegdheid immers niet uit dat de gewesten inrichtingen waarin stoffen of apparaten aanwezig zijn die ioniserende stralingen kunnen uitzenden, aan een bouwvergunning onderwerpen, en in het kader daarvan een milieueffectbeoordeling voorschrijven ⁷. Die bevoegdheid is, tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993, uitdrukkelijk bevestigd ⁸. Ondertussen heeft ook het Arbitragehof de bevoegdheid terzake van de gewesten in herinnering gebracht ⁹.

Inzake de bescherming tegen ioniserende stralingen oordeelde het Hof in 1988 dat de bijzondere wet zich er destijds tegen verzette dat die bescherming, die gedeeltelijk de leefmilieubescherming omvatte, voor wat betreft de vergunningen zou worden gesplitst over verscheidene overheden; de gewesten werden bijgevolg niet

⁶Zie R.v.St., afd. wetg., advies 30.809/3 van 22 juni 2001 over het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen, B.S., 30 augustus 2001, (28.915), 28.917. De hiernavolgende overwegingen zijn aan dat advies ontleend.

⁷Arbitragehof, 24 mei 1988, nr. 54, overw. 6.B.12.c.

⁸*Parl. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 21.

⁹Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 57/95, overw. B.6.

bevoegd geacht om, in het kader van hun bevoegdheid inzake leefmilieu, voor nucleaire inrichtingen in een stelsel van vergunningen te voorzien ¹⁰. Die opvatting is door de bijzondere wetgever van 1993 niet gehandhaafd. Zoals uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 blijkt, doet de gewijzigde bepaling van artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de gewesten "om lozingsvergunningen toe te kennen of te weigeren voor lozingen van niet-radioactieve stoffen door nucleaire installaties op hun grondgebied"; uiteraard mogen de gewesten "bij hun beslissingen over bouwvergunningsaanvragen (lees: over die lozingsvergunningsaanvragen) ... enkel rekening houden met overwegingen die verband houden met de bescherming van het leefmilieu en niet met overwegingen die verband houden met bescherming tegen ioniserende stralingen" ¹¹.

Inmiddels heeft het Arbitragehof bevestigd dat de gewesten bevoegd zijn om een inrichting te onderwerpen aan een milieuvergunning waarvan het onderwerp tot de milieudoelstellingen beperkt is, die van de bescherming tegen ioniserende stralingen uitgezonderd ¹²; zij kunnen ook een effectbeoordeling voorschrijven, die zich echter niet mag uitstrekken tot de gevolgen voor het leefmilieu die de bevoegde federale overheden in acht moeten nemen op het gebied van de bescherming tegen ioniserende stralingen ¹³.

5.3. De conclusie is dan ook dat het ontwerp op dit punt moet worden aangevuld, met inachtneming van de hiervóór in herinnering gebrachte beperking, nl. dat de milieueffectbeoordeling voor kerninstallaties e.d. geen betrekking mag hebben op de verwachte effecten op het leefmilieu die verband houden met de bescherming tegen ioniserende stralingen.

¹⁰Arbitragehof, 24 mei 1988, nr. 54, overw. 6.B.10 en 6.B.12.b.

¹¹*Parl. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 21.

¹²Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 57/95, overw. B.12.2.

¹³Zelfde arrest, overw. B.8.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT