

## 61996J0081

**Arrest van het Hof (Zesde kamer) van 18 juni 1998. - Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude e.a. tegen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland. - Verzoek om een prejudiciële beslissing: Raad van State - Nederland. - Richtlijn 85/337/EEG van de Raad - Nieuwe vergunning voor bestemmingsplan. - Zaak C-81/96.**

*Jurisprudentie 1998 bladzijde I-03923*

### Samenvatting

#### Partijen

#### Overwegingen van het arrest

#### Beslissing inzake de kosten

#### Dictum

### Trefwoorden

*Milieu - Milieueffectbeoordeling van bepaalde projecten - Richtlijn 85/337 - Project waarvoor reeds vóór datum van verstrijken van omzettingstermijn vergunning was verleend - Inleiding van nieuwe vergunningsprocedure na die datum - Projecten die aan verplichting inzake milieueffectbeoordeling zijn onderworpen*

*(Richtlijn 85/337 van de Raad)*

### Samenvatting

*Richtlijn 85/337 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, moet aldus worden uitgelegd, dat zij een lidstaat niet toestaat, de in bijlage I bij de richtlijn opgenomen projecten te ontheffen van de verplichtingen inzake de milieueffectbeoordeling, wanneer*

*- voor die projecten reeds een vergunning was verleend vóór 3 juli 1988, de datum waarop de termijn tot omzetting van de richtlijn afliep,*

*- bij de voorbereiding van die vergunning geen milieueffectbeoordeling had plaatsgevonden die voldeed aan de eisen die de richtlijn daaraan stelt, en van die vergunning geen gebruik is gemaakt, en*

*- na 3 juli 1988 formeel een nieuwe vergunningsprocedure is ingeleid.*

*Weliswaar geldt het beginsel van de verplichte milieueffectbeoordeling overeenkomstig de richtlijn niet in gevallen waarin de vergunningsprocedure vóór 3 juli 1988 is ingeleid en op die datum nog steeds aanhangig is. Vermeden moet immers worden, dat procedures die op nationaal niveau reeds gecompliceerd zijn en die formeel vóór genoemde datum zijn ingeleid, worden verzwaard en vertraagd ten gevolge van specifieke eisen die door de richtlijn worden voorgeschreven. Deze overwegingen gelden evenwel niet in bovengenoemde omstandigheden, te meer waar in de nieuwe vergunningsprocedure de beroepsmogelijkheden van het nationale recht openstaan.*

### Partijen

*In zaak C-81/96,*

*betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Nederlandse Raad van State, in het aldaar aanhangig geding tussen Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude e.a.*

*en*

*Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,*

*om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40),*

*wijst*

**HET HOF VAN JUSTITIE**

*(Zesde kamer),*

*samengesteld als volgt: H. Ragnemalm, kamerpresident, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray en K. M. Ioannou (rapporteur), rechters,*

*advocaat-generaal: J. Mischo*

*griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur*

*gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:*

*- Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude,*

*- Burgemeester en wethouders van Amsterdam,*

*- J. Schuitemaker e.a., vertegenwoordigd door L. D. H. Hamer, advocaat te Amsterdam,*

*- Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,*

*- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. G. Lammers, waarnemend juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,*

*- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door W. Okressek, Ministerialrat bij het Bundeskanzleramt, als gemachtigde,*

*- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. Van Lier, juridisch adviseur, als gemachtigde, bijgestaan door J. Stuyck, advocaat te Brussel,*

*gezien het rapport ter terechtzitting,*

*gehoord de mondelinge opmerkingen van Burgemeester en wethouders van Amsterdam, vertegenwoordigd door B. ter Haar, advocaat te Amsterdam; J. Schuitemaker e.a., vertegenwoordigd door L. D. H. Hamer; Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, vertegenwoordigd door S. E. Bakker, ambtenaar, als gemachtigde; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. S. van den Oosterkamp, assistent juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door H. Van Lier en J. Stuyck, ter terechtzitting van 22 januari 1998,*

*gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 maart 1998,*

*het navolgende*

*Arrest*

## **Overwegingen van het arrest**

*1 Bij beschikking van 12 maart 1996, ingekomen bij het Hof op 18 maart daaraanvolgend, heeft de Nederlandse Raad van State krachtens artikel 177 EG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40; hierna: "richtlijn").*

*2 Deze vraag is gerezen in het kader van het beroep dat verschillende belanghebbenden hebben ingesteld tegen het besluit van 18 mei 1993, waarbij Gedeputeerde Staten van Noord-Holland het bestemmingsplan "Ruigoord 1992" hadden goedgekeurd, dat op 21 september 1992 door de gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude was vastgesteld krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 1962, blz. 286). Grond voor het beroep was dat voorafgaande aan de goedkeuring van het betrokken plan geen milieueffectrapportage had plaatsgevonden, die voldoet aan de eisen die de richtlijn stelt.*

3 Blijkens het dossier betreft het bestemmingsplan "Ruigoord 1992" een gebied van ongeveer 6,5 km<sup>2</sup>, waarop in hoofdzaak de aanleg van een haven en van een bedrijventerrein in aansluiting op het ten oosten van het betrokken gebied gelegen Westelijk Havengebied van Amsterdam wordt voorzien.

4 De werken waarin dit plan voorziet, waren reeds opgenomen in het bestemmingsplan "Landelijk Gebied 1968" en in de streekplannen "Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1979" en "Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1987", doch de uitvoering is nooit verder gekomen dan de ophoging met zand van een gedeelte van het betrokken gebied, eind jaren zestig. Voordat voor die plannen vergunning werd verleend, had geen milieueffectrapportage plaatsgevonden, die voldeed aan de eisen die de richtlijn stelt.

5 In het door de gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude op 25 september 1984 vastgestelde bestemmingsplan "Ruigoord 1984" was aan het grootste gedeelte van het gebied een recreatieve bestemming gegeven. Bij besluit van 5 maart 1985 onthielden Gedeputeerde Staten van Noord-Holland grotendeels hun goedkeuring aan dat plan. Het is de bedoeling dat het bestemmingsplan "Ruigoord 1992" in de plaats komt van het bestemmingsplan "Landelijk gebied 1968".

6 Volgens artikel 1, lid 1, heeft de richtlijn betrekking op de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

7 Volgens artikel 1, lid 2, wordt onder project verstaan: "de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken" en "andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van de bodemschatten". Volgens dezelfde bepaling wordt onder vergunning verstaan: "het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren".

8 Artikel 2, lid 1, van de richtlijn bepaalt:

"De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieueffect 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."

9 Blijkens artikel 4, juncto bijlage I, punt 8, van de richtlijn moeten projecten met betrekking tot zeehandelshavens alsmede waterwegen en havens voor de binnenvaart, bevaarbaar voor schepen van meer dan 1 350 ton, aan een beoordeling worden onderworpen.

10 Ingevolge artikel 12, lid 1, van de richtlijn dienden de lidstaten de nodige maatregelen te treffen om binnen drie jaar na de kennisgeving ervan aan de richtlijn te voldoen. De richtlijn werd op 3 juli 1985 ter kennis van de lidstaten gebracht, zodat de termijn afliep op 3 juli 1988.

11 De richtlijn is in Nederlands recht omgezet bij onder meer het Besluit milieueffectrapportage van 20 mei 1987 (Stb. 1987, blz. 278; hierna: "Besluit MER"). Hierin worden de projecten ("activiteiten" genoemd) aangewezen, waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Zo wordt in het Besluit MER de aanleg van een haven voor civiel gebruik voor de binnenscheepvaart of voor de zeescheepvaart als "activiteit" aangemerkt, wanneer het een haven betreft die bevaarbaar is voor schepen met een laadvermogen van 1 350 ton of meer; vóór de vaststelling van een plan dan wel een ruimtelijk plan dat als eerste in de mogelijkheid van havenaanleg voorziet, moet dan ook een milieueffectrapport worden gemaakt.

12 Artikel 9, lid 2, van het Besluit MER bepaalt evenwel, dat het maken van een milieueffectrapport niet verplicht is in de gevallen waarin een "activiteit" in de zin van het Besluit MER reeds is opgenomen in een geldend structuur- of bestemmingsplan dan wel in een geldend streekplan.

13 Ingevolge artikel 10, lid 1, en artikel 28, lid 1, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden de bestemmingsplannen opgesteld door de gemeenteraad en vervolgens aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderworpen. Gedeputeerde Staten kunnen de gemeenteraad overigens verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien.

14 De nationale rechter bij wie het beroep is ingesteld, stelt vast dat een milieueffectrapportage, die in beginsel bij de voorbereiding van het litigieuze bestemmingsplan had moeten plaatsvinden, ingevolge het Besluit MER niet verplicht was, omdat het plan in eerdere bestemmingsplannen was opgenomen.

15 Omdat hij twijfelde of deze regeling verenigbaar is met de richtlijn, besloot de Raad van State de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

"Laat richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de

*milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten toe, dat een vergunning wordt verleend voor een in bijlage I bij de richtlijn genoemd project zonder dat bij de voorbereiding van die vergunning een milieueffectrapportage als bedoeld in de richtlijn heeft plaatsgevonden in een geval dat die vergunning betrekking heeft op een project waarvoor reeds vóór 3 juli 1988 vergunning was verleend, terwijl van laatstgenoemde vergunning geen gebruik is gemaakt en bij de voorbereiding van laatstgenoemde vergunning geen milieueffectrapportage heeft plaatsgevonden die voldoet aan de eisen die de richtlijn daaraan stelt?"*

*16 Met deze vraag wil de nationale rechter weten, of de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat zij een lidstaat toestaat, de in bijlage I bij de richtlijn opgenomen projecten van de verplichtingen inzake de milieueffectbeoordeling te ontheffen wanneer*

*- voor die projecten reeds een vergunning was verleend vóór 3 juli 1988, de datum waarop de termijn tot omzetting van de richtlijn afliep,*

*- bij de voorbereiding van die vergunning geen milieueffectrapportage had plaatsgevonden die voldeed aan de eisen die de richtlijn daaraan stelt, en van die vergunning geen gebruik is gemaakt, en*

*- na 3 juli 1988 formeel een nieuwe vergunningsprocedure wordt ingeleid.*

*17 Verzoekers in het hoofdgeding stellen, dat goedkeuring van een bestemmingsplan een besluit is dat de overheid een rechtstitel verschaft om tot de uitvoering van een project over te gaan. Een bestemmingsplan staat derhalve gelijk aan een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, van de richtlijn. Voorzover het Besluit MER de nationale autoriteiten ontheft van de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport voor plannen waarvoor wel een milieueffectbeoordeling zou behoren plaats te vinden, is het huns inziens in strijd met de richtlijn en moet het als daarmee strijdige nationale wetgeving buiten toepassing worden gelaten.*

*18 Volgens de Oostenrijkse regering en de Commissie is de milieueffectbeoordeling alleen verplicht voor projecten waarvoor een vergunning wordt afgegeven. Een besluit tot goedkeuring van een bestemmingsplan bevat in beginsel geen enkele bepaling waardoor een bepaalde opdrachtgever het recht verkrijgt het betrokken project uit te voeren. Omdat de goedkeuring van een bestemmingsplan niet als een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, van de richtlijn kan worden beschouwd, doet zij geen verplichting ontstaan om een milieueffectbeoordeling te doen plaatsvinden.*

*19 De Nederlandse regering betoogt daarentegen, dat het betrokken plan, dat bedoeld is om het plan "Landelijk gebied 1968" te vervangen, louter een voortzetting van dit laatste plan is waarvoor reeds vergunning was verleend en dat onherroepelijk was geworden. In een dergelijk geval, waarin de vergunning voor een van de in bijlage I bij de richtlijn genoemde projecten was verleend voordat de termijn tot omzetting van de richtlijn was verstreken, maar om andere formele of materiële redenen een nieuwe vergunning vereist is, zijn volgens de Nederlandse regering de lidstaten bevoegd. De verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten die voldoet aan de eisen die de richtlijn stelt, geldt volgens haar hier dus niet.*

*20 Om te beginnen zij opgemerkt, dat de nationale rechter in elk concreet geval en op basis van de toepasselijke nationale regelgeving dient vast te stellen, of de goedkeuring van een bestemmingsplan een vergunning inhoudt als bedoeld in artikel 1, lid 2, van de richtlijn, dat wil zeggen een besluit van de bevoegde instantie waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt het betrokken project uit te voeren.*

*21 In casu komt uit de verwijzingsbeschikking duidelijk naar voren, dat de nationale rechter als vaststaand aanneemt dat de goedkeuring van de betrokken plannen een dergelijke vergunning inhoudt.*

*22 Voor de beantwoording van de vraag van de nationale rechter is van belang, dat de richtlijn volgens de rechtspraak van het Hof niet aldus kan worden uitgelegd, dat de lidstaten vrijstelling van de verplichting inzake de milieueffectbeoordeling mogen verlenen voor projecten ten aanzien waarvan de vergunningsprocedure na 3 juli 1988 is ingeleid (arrest van 9 augustus 1994, Bund Naturschutz in Bayern e.a., C-396/92, Jurispr. blz. I-3717, punt 18). Dat betekent, dat voor zulke projecten moet worden vastgehouden aan het beginsel van artikel 2, lid 1, van de richtlijn, dat projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, op die effecten moeten worden beoordeeld.*

*23 Aangezien de richtlijn echter niet in een overgangsregeling voorziet voor projecten ten aanzien waarvan de vergunningsprocedure vóór 3 juli 1988 was ingeleid en op die datum nog steeds aanhangig was, oordeelde het Hof dat voornoemd beginsel niet geldt in gevallen waarin*

*de formele vergunningsaanvraag voor een project vóór 3 juli 1988 is ingediend. Dit formele criterium is immers het enige criterium dat in overeenstemming is met het rechtszekerheidsbeginsel en het nuttig effect van de richtlijn kan handhaven (arrest van 11 augustus 1995, Commissie/Duitsland, C-431/92, Jurispr. blz. I-2189, punt 32).*

*24 De reden voor deze overweging is, dat de richtlijn vooral geldt voor projecten van een zekere omvang, waarvan de uitvoering dikwijls veel tijd vergt. Het gaat niet aan dat procedures die op nationaal niveau reeds gecompliceerd zijn en die formeel zijn ingeleid vóór het verstrijken van de termijn tot omzetting van de richtlijn, worden verzwaard en vertraagd ten gevolge van specifieke eisen die door de richtlijn worden voorgeschreven, en dat daardoor reeds ontstane situaties worden geraakt.*

*25 In casu gaat het echter niet om een formeel vóór 3 juli 1988 ingeleide en op die datum nog aanhangige vergunningsprocedure voor een beoordelingsplichtig project, doch om een na 3 juli 1988 ingediende aanvraag voor een nieuwe vergunning voor een project als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn, waarin de werken worden overgenomen welke waren voorzien in een project waarvoor jaren of zelfs decennia eerder vergunning was verleend zonder dat een milieueffectrapportage had plaatsgevonden die voldeed aan de eisen die de richtlijn daaraan stelt. Met de uitvoering van dat project, waarvan de opdrachtgever een overheidsinstantie is, was nauwelijks een begin gemaakt.*

*26 In een dergelijk geval kunnen de overwegingen op grond waarvan het Hof van oordeel was dat het beginsel van de milieueffectbeoordeling niet gold in het reeds aangehaalde arrest Commissie/Duitsland, niet van overeenkomstige toepassing worden verklaard, zeker niet, nu in de nieuwe vergunningsprocedure de beroepsmogelijkheden van het nationale recht openstaan.*

*27 Een en ander betekent dat wanneer - zoals in de zaak in het hoofdgeding - om redenen die specifiek verband houden met de toepasselijke nationale regeling, na 3 juli 1988 formeel een nieuwe procedure is ingeleid, voor die nieuwe procedure de uit hoofde van de richtlijn verplichte milieueffectbeoordeling moet worden verricht. Iedere ander oplossing zou in strijd zijn met het in artikel 2 van de richtlijn neergelegde beginsel dat bepaalde belangrijke projecten op hun milieueffecten moeten worden beoordeeld, en zou de nuttige werking van de richtlijn dreigen te ondergraven.*

*28 Daarom dient de verwijzende rechter te worden geantwoord, dat de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat zij een lidstaat niet toestaat, de in bijlage I bij de richtlijn opgenomen projecten te ontheffen van de verplichtingen inzake de milieueffectbeoordeling, wanneer*

- voor die projecten reeds een vergunning was verleend vóór 3 juli 1988, de datum waarop de termijn tot omzetting van de richtlijn afliep,*
- bij de voorbereiding van die vergunning geen milieueffectrapportage had plaatsgevonden die voldeed aan de eisen die de richtlijn daaraan stelt, en van die vergunning geen gebruik is gemaakt, en*
- na 3 juli 1988 formeel een nieuwe vergunningsprocedure wordt ingeleid.*

## **Beslissing inzake de kosten**

*Kosten*

*29 De kosten door de Nederlandse en de Oostenrijkse regering, alsmede door de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.*

## **Dictum**

*HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),*

*uitspraak doende op de door de Nederlandse Raad van State bij beschikking van 12 maart 1996 gestelde vraag, verklaart voor recht:*

*Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, moet aldus worden uitgelegd, dat zij een lidstaat*

*niet toestaat, de in bijlage I bij de richtlijn opgenomen projecten te ontheffen van de verplichtingen inzake de milieueffectbeoordeling, wanneer*

*- voor die projecten reeds een vergunning was verleend vóór 3 juli 1988, de datum waarop de termijn tot omzetting van de richtlijn afliep,*

*- bij de voorbereiding van die vergunning geen milieueffectrapportage had plaatsgevonden die voldeed aan de eisen die de richtlijn daaraan stelt, en van die vergunning geen gebruik is gemaakt, en*

*- na 3 juli 1988 formeel een nieuwe vergunningsprocedure wordt ingeleid.*

---

**Beheerd door het Publicatiebureau**