



ZIJN AERONAUTISCHE PROCEDURES EEN PLAN OF EEN PROGRAMMA?

Ref: 7299 - P

Deze studie tracht de Belgische en Europese wetgeving op een neutrale en objectieve wijze te analyseren, teneinde een beter oordeel te kunnen vormen over de vraag of aeronautische procedures eerder een plan of een programma zijn: een belangrijk begrip om vast te stellen met het oog op de vereiste effectenstudie en het opleggen van publieke inspraak.

door

Philippe TOUWAIDE

Zijn de luchtvaartkundige procedures een plan of een programma?

De Belgische en Europese wetgeving legt bij milieuzaken een openbare overlegprocedure en een effectenstudie op alvorens grote projecten en werken die een ecologische impact zouden kunnen hebben te uit te werken.

In overeenstemming met het internationaal recht en het recht van de Europese Unie, voorziet de federale wet van 13 februari 2006 de verplichting om de effecten van bepaalde plannen en programma's met betrekking tot het milieu te evalueren, en het publiek inspraak te geven in hun uitwerkingen.

Sinds 2014 hebben de aeronautische en gerechtelijke actualiteiten deze wet van 13 februari 2006 met betrekking tot de effectenbeoordeling van sommige plannen en programma's omtrent het milieu uitgelicht, alsook de bijdrage van het publiek aan de uitwerking van de plannen en programma's betreffende milieu.

Tegenstrijdige uitspraken werken elkaar tegen, met verschillende stellingen.

Voor sommigen zijn de aeronautische procedures noch een plan noch een programma, voor anderen zijn het wel plannen die zijn onderworpen aan een effectenstudie en de inspraak van het publiek.

De analyse is overigens dermate ingewikkeld omdat opzettelijk - en ter misleiding - groepen tegenstanders van bepaalde ministeriële instructies zelf nieuwe aeronautische procedures definiëren, en deze besluiten hebben omschreven als "Plan gevolgd door de naam van de minister", hetgeen verwarring zaait over het werkelijke concept van het plan.

Deze studie tracht de Belgische en Europese wetgeving op een neutrale en objectieve wijze te analyseren, teneinde een beter oordeel te kunnen vormen over de vraag of aeronautische procedures eerder een plan of een programma zijn: een belangrijk begrip om vast te stellen met het oog op de vereiste effectenstudie en het opleggen van publieke inspraak.

Vrijdag 17 januari 2020



Philippe TOUWAIDE

Licentiaat in Luchtvaart en Maritiem Recht

Voormalig Regeringscommissaris

Directeur van de Ombudsdienst van de Federale Regering voor de Luchthaven Brussel-Nationaal

Luchtvaart Ombudsman van de Federale Regering – F.O.D. Mobiliteit en Vervoer

1. BELGISCHE AERONAUTISCHE BASISWETGEVING

De basis van de ministeriële instructies die de aeronautische procedures tot stand brengen (keuze van het baangebruik, windnormen, bepalen van de landings- en opstijgprocedures, beschrijving van de landingsprocedures en opstijgprocedures) zijn gebaseerd op volgende wetgevingsteksten:

» **Wet houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart:**

- **Artikel 5. (§ 1.)** Worden eveneens bij koninklijk besluit uitgevaardigd, al de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart en inzonderheid die betreffende de luchtvaartuigen, dezer bemanning, de luchtvaart en het luchtverkeer, het domein en de openbare diensten bestemd voor die luchtvaart en dat luchtverkeer, de bij de reglementen voorziene rechten, taksen, vergoedingen of gelden waaraan het gebruik van die domeinen en openbare diensten onderworpen is;

» **Koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, Belgisch Staatsblad van 26 maart 1954:**

- **Artikel 43 § 2:** De Minister die met het bestuur der luchtvaart is belast of zijn gemachtigde stelt, voor elk geval, de technische eisen vast inzake gebruik van de luchtvaarterreinen;
- **Artikel 44:** Bovendien kan de Minister of zijn gemachtigde de eisen inzake het gebruik van een luchtvaarterrein wijzigen om rekening te houden met de aan de omgeving ervan aangebrachte wijzigingen;

» **Koninklijk besluit betreffende de luchtverkeersregels, Belgisch Staatsblad van 1 december 1994, opgeheven door het koninklijk besluit van 19 december 2014:**

- **Artikel 48:** De overheid verantwoordelijk voor de luchtverkeersdienstverlening stelt de procedures vast die de verkeersleiders moeten toepassen;

» **Koninklijk besluit van 19 december 2014 betreffende de luchtverkeersregels en operationele bepalingen betreffende luchtvaartnavigatiediensten en -procedures:**

- **Artikel 2 § 2:** De begrenzingen van het vluchtinformatiegebied van Brussel alsmede deze van de algemene vluchtinformatiegebieden, van de plaatselijke vluchtinformatiegebieden, van de adviesroutes, de ATS-routes, de luchtvaarterreinverkeersgebieden en de klasse ATS-luchtruimen binnen het luchtruim bepaald in § 1, worden vastgesteld bij beslissing van de Minister of door de directeur-generaal;
- **Artikel 5:** Behalve de verboden gebieden bepaald door de Koning krachtens artikel 4 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart kunnen er gevaarlijke gebieden en gebieden met beperkingen bestaan. Zij worden bepaald door de directeur-generaal die, volgens het geval, de aard van het gevaar of de bijzondere beperkingen inzake het luchtverkeer omschrijft;

2. BELGISCH LUCHTVAARTRECHT: BEVOEGDHEDEN VAN DE FEDERALE STAAT

In overeenstemming met artikel 6, § 2, punt X, alinea 1, 7° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, zijn de gewesten bevoegd voor aangelegenheden bedoeld in artikel 107 quater van de grondwet, waaronder:

7° De uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal

De Federale overheid is verantwoordelijk voor:

- het opstellen van de regels van de algemene politie en de regelgeving betreffende communicatie en transport, alsmede de technische voorschriften betreffende communicatie- en transportmiddelen;
- het opstellen van regels betreffende de organisatie en de uitvoering van de luchtveerkeersveiligheid op de regionale luchthavens en openbare luchtvaartterreinen.

Uit de jurisprudentie van de afdeling wetgeving van de Raad van State volgt ook dat:

- Wanneer de federale overheid haar bevoegdheden uitoefent, met name op het gebied van de luchtvaartregelgeving dat deel uitmaakt van de communicatie- en transportregelgeving, mag zij de uitoefening van regionale bevoegdheden met betrekking tot de luchthavenexploitatie en bestrijding van de geluidsoverlast niet onmogelijk maken;
- Bovendien moeten de gewesten, wanneer zij ingrijpen op het gebied van milieubescherming en vooral wat betreft de bestrijding van de geluidsoverlast als gevolg van de exploitatie van de Federale Luchthaven Brussel-Nationaal, “het evenredigheidsbeginsel toepassen waarbij geen enkele autoriteit bij het leiden van het aan haar toevertrouwde beleid – zonder dat hiervoor een minimum aan gegronde redenen bestaat - zodanig ingrijpende maatregelen neemt dat het voor een andere autoriteit buitengewoon moeilijk wordt om haar toevertrouwde beleid op een efficiënte manier uit te voeren”.

Overigens mogen de regionale autoriteiten, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen betreffende de uitrusting en de exploitatie van de openbare luchthavens en luchtvaartterreinen anders dan Brussel- Nationaal, dit alleen doen in overeenstemming met de federale bevoegdheden inzake de algemene politie en de communicatie- en transportregelgeving, alsook de luchtveerkeersveiligheid op regionale luchthavens en luchtvaartterreinen. Het openbare veiligheidsbeleid is over het algemeen een federale bevoegdheid gebleven.

Uit het voorgaande volgt niet alleen dat de verschillende autoriteiten geen inbreuk mogen maken op de bevoegdheden die voortvloeien uit de verdeling tussen de Federale Overheid en de gewesten waarbij ze de normen moeten respecteren die uitgaan van autoriteiten bevoegd in aangrenzende materies van deze welke zij reguleren, maar ook dat elke autoriteit bij de uitoefening van haar bevoegdheden het evenredigheidsbeginsel moet respecteren dat voortvloeit uit het algemene stelsel van bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten (advies van de Raad van State nr. 39.675 / AG / 4 in het kader van het onderzoek van het voorontwerp van wet 51/2466).

3. DISCRETIONAIRE BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

De discretionaire bevoegdheid van de Federale Staat op het gebied van het geluid- en luchtverkeersbeheer als gevolg van de wetten van 8 augustus 1980 is ook opgenomen in verschillende rechterlijke beslissingen:

» **Arrest 2004/KR/458 van het Hof van Beroep van Brussel van 17 maart 2005:**

Aangezien de rechtbanken en gerechten zich niet bemoeien met de uitoefening van de bevoegdheden die wettelijk aan de administratieve autoriteit zijn voorbehouden, wanneer zij, voor het herstel van de rechten van de benadeelde door een onrechtmatige daad van die autoriteit, de schadevergoeding in natura bevelen en aan die autoriteit maatregelen voorschrijven om een einde te maken aan schadelijke onwettigheid (Cassatie, 26 juni 1980, Pas.I, 1341); zij kunnen met name concrete maatregelen gelasten om een einde te maken aan de gang van zaken die het slachtoffer schade berokkent (Cassatie 20 januari 1993, nr. I, 67).

» **Arrest van 3 januari 2008 van het Hof van Beroep van Brussel n°2005/KR/298:**

Het Hof van Beroep van Brussel heeft het Arrest n°2005/KR/298 van het Hof van Beroep van 21 maart 2006 nietig verklaard, 8ste Vlaamse kamer van het Hof van Beroep van Brussel die de Belgische Staat verbiedt om omwonenden van de Noordrand en de Oostrand bloot te stellen aan geluidsniveaus die hoger liggen dan die als gevolg van een gelijkwaardig gebruik van alle banen; in afwachting dat een billijke spreiding wordt verwezenlijkt rondom de luchthaven door middel van een gelijk aantal vluchten en geluidspieken, berekende belasting zowel overdag als 's nachts, zowel een weekdag als het weekend.

De Belgische Staat heeft het algemene principe van de scheiding der machten en de grondwet als geheel ingeroepen als cassatiemiddelen. De verdediging volgens welke de getroffen en uitgevoerde maatregelen met betrekking tot het baangebruik en het beheer van de vluchtroutes niet kennelijk onredelijk zijn, zou enkel voor de uitvoerende macht een relevante beslissing betekenen, en betreft niet de rechterlijke macht maar de inhoud van het verzoek.

In het kader van zijn discretionaire beslissingsvrijheid, mag de uitvoerende macht, met inachtneming van alle belangen waarmee hij rekening moet houden, bepalen in welke mate tegenstrijdige doelstellingen wegens bij een politieke beslissing.

Uit de overwegingen van het bestreden arrest blijkt dat de autoriteiten de discretionaire macht bezitten om een bestrijdingsbeleid te bepalen tegen de geluidshinder veroorzaakt door vliegtuigen die opstijgen vanaf de Luchthaven Brussel-Nationaal. Daaruit volgt dat enkel de Belgische Staat beslist over de vluchtroutes die genomen moeten worden.

Zelfs als artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet de bevoegdheid om de wettigheid van administratieve handelingen te controleren aan de rechterlijke macht verleent, staat het rechtsbeginsel van de scheiding der machten echter niet toe om zijn standpunt te vervangen door dat van de autoriteiten over de te maken politieke keuze.

De rechterlijke macht mag zich niet inmengen bij de beoordeling van de mogelijkheid van het bestuurlijk besluit tot de spreiding van de vluchten, noch zijn eigen beslissing vervangen door die van de autoriteiten.

Door in dit geval de werkwijze van de autoriteiten op te dragen, en door het vaststellen van criteria op basis waarvan deze werkwijze zal moeten plaatsvinden, hebben de rechters in hoger beroep onrechtmatig hun beoordeling vervangen door die van de Belgische Staat.

Door het vastleggen van de werkwijze van de autoriteiten om het beleid inzake de nationale luchthaven te bepalen, schendt het bestreden arrest het algemene rechtsprincipe van de scheiding der machten.

Het bestuur dat een beslissing neemt in overeenstemming met zijn discretionaire macht, geniet van een beoordelingsvrijheid die het mogelijk maakt zelf de procedures voor de uitoefening van zijn bevoegdheden en de opties die hem het meest adequaat lijken te bepalen, binnen de grenzen van de wet.

Indien hij de macht heeft om elke onwettige inbreuk op subjectieve rechten door de bevoegdheden in uitoefening van hun discretionaire macht zowel te voorkomen als te verhelpen, mag de rechterlijke macht bij deze gelegenheid de bevoegdheden noch hun politieke vrijheid ontnemen vervangen. Deze regel is eveneens van toepassing op de rechter in kort geding.

Indien hij bepaalde handelingen, in het licht van een voorlopige en marginale beoordeling met de voorzichtigheid waarmee het bestuur dient in te grijpen, kan bevelen en verbieden, mag de rechter in kortgeding hierover niet beslissen indien hij redelijkerwijs tot de conclusie komt dat het bestuur niet binnen de opgelegde limieten heeft gehandeld.

Opgeroepen tot het voorlopig beoordelen van de juistheid van de het ingrijpen van de autoriteiten, mag de rechter in kort geding het criterium waarop de beslissing van de autoriteiten berust niet uitsluiten, zonder vast te stellen dat, op het eerste gezicht, het gebruik van dat criterium niet gerechtvaardigd is.

Evenmin kan hij persoonlijk geen criteria vervangen die tot een andere beslissing leiden. Hieruit volgt dat de rechter het bestuur van zijn politieke vrijheid berooft en dat hij zich ervan in de plaats stelt. Het arrest overtreedt hiermee het algemeen rechtsprincipe van de scheiding der machten.

» Arrest van 17 november 2008 van de Raad van State - n° 187.998:

Tijdens een Algemene Vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak erkent de Raad van State, in zijn arrest 187.998 van 17 november 2008, dat het besluit om het gebruik van baan 02 intenser te gebruiken voor landingen niet zonder dwingende reden kan worden genomen, hetgeen ook ontbreekt in het kader van het Plan Anciaux Bis, en stelt dat het dossier dat werd opgesteld in de uitvoering van het Anciaux-plan geen motieven bevat die kunnen verantwoorden dat het gebruik van deze baan, dat tot nu uitzonderlijk was om milieu- en veiligheidsredenen, dit kenmerk zou verliezen; argument herhaald door de Raad van State in zijn arrest nr. 126.669 van 19 december 2003;

Aangezien de Raad van State in zijn arrest erkent dat de standstill-verplichting de bevoegde wetgever verbiedt het beschermingsniveau, aangeboden door de toepasselijke wetgeving, merkbaar te verlagen, zonder dat daarvoor redenen van algemeen belang bestaan (pagina 38);

Overwegende dat de Raad van State opmerkt dat de Belgische Staat een discretionaire bevoegdheid bezit bij de beheersing van geluidsoverlast en luchtverkeer. Zowel het besluit om het luchtverkeer van en naar de Luchthaven Brussel-Nationaal te handhaven, als het besluit om een spreidingssysteem van de geluidshinder veroorzaakt door dit verkeer, tussen de bewoners, in te voeren, zijn beslissingen waarbij politieke keuzes betrokken zijn. In dit opzicht is het bijvoorbeeld aan de autoriteit om een model te kiezen volgens welke de geluidshinder zo veel mogelijk wordt gedragen door een minimum

van omwonenden van de luchthaven, waarbij de vluchten geconcentreerd worden boven gebieden met de laagste bevolkingsdichtheid (concentratie-model), ofwel een model volgens welke geluidshinder zoveel mogelijk wordt verdeeld over alle omwonenden van de luchthaven, waarbij elke omwonende op vergelijkbare wijze wordt blootgesteld aan het geluid (spreidingsmodel). De Belgische Staat beschikt ook over een discretionaire bevoegdheid om de gekozen optie uit te voeren, met behulp van concrete maatregelen. Bij de uitoefening van zijn controle op de wettigheid is het niet aan de bevoegdheid van de Raad van State om het bestuur zijn politieke vrijheid te ontnemen. Het kan dus geen vervanging zijn voor de Belgische staat, om bijvoorbeeld het verdeelmodel van geluidshinder onder de inwoners (concentratie- of spreidingsmodel) te kiezen, of om concrete maatregelen voor de uitvoering van het van het gekozen systeem vast te stellen. De verdeling van de geluidsoverlast volgens een systeem van “billijke verdeling” vindt plaats vanuit een politieke keuze waarover de Raad van State zicht niet mag uitspreken. Het volstaat te zeggen dat deze optie op zichzelf niet kennelijk onredelijk is (pagina 39);

Aangezien de Raad van State eraan herinnert dat de bestreden besluiten tot doel hebben een maatregel te ontwikkelen die een billijkere verdeling van de geluidsoverlast door het luchtverkeer van en naar de Luchthaven Brussel-Nationaal over alle omwonenden van het gebied van de luchthaven mogelijk maakt, zolang het verenigbaar is met de capaciteits- en veiligheidsbeperkingen (pagina 45);



4. HET VERDRAG VAN AARHUS BETREFFENDE TOEGANG TOT INFORMATIE, INSPRAAK BIJ BESLUITVORMING EN TOEGANG TOT DE RECHTER INZAKE MILIEUAANGELEGENHEDEN

Het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, getekend op 25 juni 1998 door 39 staten, is een internationaal akkoord inzake “milieudemocratie”.

4.1 *Geschiedenis*

Het Verdrag van Aarhus (Aarhus is een Deense stad die zich op de kust van het schiereiland Jutland bevindt) is ontstaan binnen de Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties. Dit orgaan is één van de vijf regionale commissies van de Verenigde Naties en verenigt 55 lidstaten. Hieronder vallen praktisch alle landen van het Europese vasteland (West-, Centraal-, Oost-Europa en de Kaukasus), sommige landen van Klein-Azië en Centraal-Azië, alsook Israël, Canada en de Verenigde Staten.

- 1992: de start van het Verdrag dateert van 1992, het jaar waarin de Verklaring van Rio werd opgesteld (14 juni 1992). In artikel 10 bevestigt deze verklaring dat ‘vraagstukken op milieugebied het best worden aangepakt met deelneming van alle burgers op het geschikte niveau’.
- 1995: op 25 oktober 1995 werd in Sofia, tijdens de Derde Ministeriële Conferentie ‘Environment for Europe’, een reeks ‘Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making’ bepaald. Deze richtlijnen, die geen bindend juridisch karakter hebben, dienden als basis voor de onderhandelingen die hebben geleid tot de opstelling van het eigenlijke verdrag. Deze onderhandelingen liepen van begin 1996 tot maart 1998. België heeft deelgenomen aan alle etappes die hebben geleid tot het ontstaan van het verdrag. Verscheidene NGO’s hebben er ook een actieve rol in gespeeld.
- 1998: op 25 juni 1998 werd tijdens de Vierde Ministeriële Conferentie ‘Environment for Europe’ te Aarhus, Denemarken, het verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ook het Verdrag van Aarhus genoemd, goedgekeurd.
- 2001: op 30 oktober 2001 is het verdrag op internationaal niveau van kracht gegaan na de ratificatie door 16 landen.
- 2003: op 21 april 2003 is het verdrag van kracht gegaan in België.

4.2 Wat is het doel van dit verdrag en dit besluit?

Het Verdrag van Aarhus geeft leden van het publiek (individuen en verenigingen die hen vertegenwoordigen) het recht op toegang tot informatie en inspraak bij besluitvorming over milieuaangelegenheden, en om een schadevergoeding te eisen indien deze rechten niet worden gerespecteerd.

Door het besluit werd het Verdrag van Aarhus (in 1998 door de Europese Gemeenschap — nu de Europese Unie (EU) — en de EU-landen ondertekend) namens de EU goedgekeurd.

4.3 Kernpunten

Het verdrag, dat van kracht is sinds 30 oktober 2001, gaat uit van het idee dat grotere burgerlijke betrokkenheid en bewustzijn met betrekking tot milieuproblematiek leidt tot een betere bescherming van het milieu. Het heeft als doel bij te dragen aan de bescherming van ieders recht, van huidige en toekomstige generaties, om te leven in een milieu dat deugdelijk is voor zijn of haar gezondheid en welzijn. Daartoe voorziet het verdrag tussenkomst op drie gebieden:

- de toegang tot informatie omtrent het milieu in handen van de overheidsdiensten voor het publiek garanderen;
- de inspraak van de bevolking op besluitvorming die een impact heeft op het milieu bevorderen;
- de voorwaarden voor toegang tot het rechtssysteem met betrekking tot milieuzaken uitbreiden.

De EU-instellingen beantwoorden aan de definitie van overheidsinstanties in het verdrag, op dezelfde manier als de nationale en lokale autoriteiten.

De partijen die het verdrag hebben ondertekend komen overeen om de genoemde bepalingen toe te passen en moeten dus:

- wettelijke, regulerende en andere nodige maatregelen te treffen;
- ambtenaren en overheidsinstanties toestaan de bevolking te helpen en advies te verlenen om toegang te krijgen tot de informatie, deel te nemen aan de besluitvorming en toegang te krijgen tot het rechtssysteem;
- de milieueducatie van de bevolking bevorderen en het publiek bewust maken van de milieuproblematiek;
- erkenning en ondersteuning bieden aan verenigingen, groepen of organisaties die milieubescherming nastreven.

4.4 Toegang van het publiek tot informatie inzake milieuaangelegenheden

Het verdrag omvat zorgvuldig omschreven rechten en plichten op het gebied van de toegang tot milieu- informatie, met name wat de termijnen voor het verstrekken van informatie betreft en de redenen waarom de overheidsinstanties de toegang tot bepaalde soorten informatie kunnen weigeren.

Een dergelijke weigering is toegestaan in de volgende drie gevallen:

- als de overheidsinstelling niet beschikt over de gevraagde informatie;
- als de vraag is klaarblijkelijk onrechtmatig is of in te algemene termen is geformuleerd;
- als de vraag betrekking heeft op documenten in ontwikkeling.

Verzoeken kunnen ook worden geweigerd omwille van geheimhouding op beraadslagingen van de overheidsinstanties, nationale defensie en openbare veiligheid, het goed functioneren van de gerechtigheid of om conform te zijn met:

- commerciële en industriële geheimhouding;
- intellectuele eigendomsrechten;
- der vertrouwelijkheid van de gegevens;
- de belangen van een derde die de informatie vrijwillig heeft verstrekt.

De bovengenoemde weigeringsgronden moeten op restrictieve wijze worden uitgelegd, rekening houdend met het algemeen belang dat kan voortvloeien uit het vrijgeven van informatie.

Een besluit tot weigering moet vergezeld gaan van de redenen daarvoor en aangeven welke rechtsmiddelen voor de aanvrager beschikbaar zijn.

De overheidsinstanties moeten de informatie waarover zij beschikken actueel houden en daartoe voor het publiek toegankelijke lijsten, registers en bestanden opstellen. Het gebruik van elektronische databanken bevattende rapporten over de milieusituatie, de wetgeving, de nationale plannen of het beleid, en internationale verdragen moet aangemoedigd.

In 2003 hebben EU-landen Richtlijn 2003/4/EG inzake toegang van het publiek tot informatie inzake milieu goedgekeurd. EU-landen moesten de richtlijn voor 14 februari 2005 implementeren in hun nationale wetgeving.

In 2006 heeft de EU verordening (EG) nr. 1367/2006 goedgekeurd, dat EU-instellingen en -organen ertoe verbindt te voldoen aan de in het Verdrag van Aarhus vervatte verplichtingen.

4.5 *Inspraak van het publiek bij de besluitvorming inzake milieuaangelegenheden*

Het tweede deel van het verdrag heeft betrekking op inspraak van het publiek bij besluitvorming. Dit moet tot stand worden gebracht via de goedkeuringsprocedure voor bepaalde specifieke activiteiten (hoofdzakelijk van industriële aard) genoemd in bijlage I van het verdrag. Bij het uiteindelijke besluit om de activiteit goed te keuren, moet rekening worden gehouden met de resultaten van de inspraak van de bevolking.

Het publiek moet vanaf het begin van het besluitvormingsproces geïnformeerd zijn over de volgende elementen:

- het onderwerp waarover een besluit moet worden genomen;
- de aard van het te nemen besluit;
- de bevoegde autoriteit;
- de beoogde procedure, inclusief de praktische details van de raadplegingsprocedure;
- de procedure voor de evaluatie van de milieueffecten (indien gepland).

De proceduretermijnen moeten een daadwerkelijke inspraak van de bevolking mogelijk maken.

Er is een vereenvoudigde procedure ingevoerd voor het opstellen van plannen en programma's met betrekking tot het milieu. In overeenstemming met het verdrag moet het publiek ook betrokken worden bij de ontwikkeling van het milieubeleid en van de normen en wetgeving die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben.

In 2003 hebben EU-landen Richtlijn 2003/35/EG inzake inspraak van het publiek bij de ontwikkeling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu goedgekeurd.

Verschillende andere Europese milieurichtlijnen bevatten regels voor deelname van het publiek in het besluitvormingsproces zoals Richtlijn 2001/42/EG.



4.6 Toegang tot het rechtssysteem inzake milieuaangelegenheden

Alle burgers kunnen onder passende voorwaarden naar de rechtbank stappen, in het kader van nationale wetgeving, in geval van vermeende aantasting van hun rechten op toegang tot informatie (zoals niet- of onvoldoende beantwoorde aanvragen of ten onterechte verworpen verzoeken om informatie).

Toegang tot de rechter is ook gewaarborgd indien een inspraakprocedure van het verdrag wordt geschonden. Daarnaast is toegang tot het rechtssysteem toegestaan voor de beslechting van geschillen met betrekking tot handelen en nalaten van privépersonen of overheidsinstanties, die in strijd zijn met de nationale milieuwetgeving.

Richtlijnen 2003/4/EG en 2003/35/EG bevatten elk voorschriften voor toegang tot de rechter. Een voorstel in 2003 voor een richtlijn inzake toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden werd in 2014 ingetrokken als onderdeel van een geschiktheidscontrole van EU-recht door de Europese Commissie (bekend als REFIT).

In april 2017 heeft de Commissie een leidraad aangenomen met betrekking tot toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden. Hierin wordt verduidelijkt binnen welke omstandigheden individuen en verenigingen besluiten, handelen en nalaten door overheidsinstanties met betrekking tot het milieurecht van de EU kunnen aanvechten voor nationale rechtbanken.



5. EUROPESE WETGEVING OP VLAKE VAN MILIEU

5.1 Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (ingetrokken op 18 februari 2012)

Deze richtlijn is van toepassing op de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

“In de milieueffectbeoordeling worden de directe en indirecte effecten van een project overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 12 per geval op passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld op de volgende factoren: de mens, flora en fauna, de bodem, het water, de lucht, het klimaat en het landschap, materiële goederen en het culturele erfgoed, de interactie tussen deze factoren.”.

BIJLAGE 1: IN ARTIKEL 4, LID 1, BEDOELDE PROJECTEN

7. a) Aanleg van spoorlijnen voor spoorverkeer over lange afstand en aanleg van vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2.100 m.

BIJLAGE 2: IN ARTIKEL 4, LID 2, BEDOELDE PROJECTEN

10. Infrastructuurprojecten

d) aanleg van vliegvelden (niet onder bijlage I vallende projecten).

11. Andere projecten

f) Testbanken voor motoren, turbines of reactoren.

Tekst opgeheven door artikel 14 van Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 (PB L 26 van 28 januari 2012).

Artikel 14 richtlijn van 13 december 2011

Richtlijn 85/337/EEG, zoals gewijzigd bij de in bijlage V, deel A, genoemde richtlijnen, wordt ingetrokken, onverminderd de verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot de in bijlage V, deel B, genoemde termijnen voor implementatie in nationaal recht van de aldaar genoemde richtlijnen.

Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn gelden als verwijzingen naar de onderhavige richtlijn en worden gelezen volgens de concordantietabel in bijlage VI.

5.2 Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu- informatie (ingetrokken op 14 februari 2005 door artikel 11 van Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003)

Artikel 1

Deze huidige richtlijn heeft tot doel de vrije toegang tot milieu-informatie waarover de overheidsinstanties beschikken en de verspreiding van dergelijke informatie te waarborgen, en vast te stellen volgens welke grondregels en voorwaarden dergelijke informatie ter beschikking moet worden gesteld.

5.3 Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en vermindering van verontreiniging

Geen notie met betrekking tot het luchtverkeer noch tot het bouwen van luchthavens.

5.4 Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/ EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten

Richtlijn 85/337/EEG wordt als volgt gewijzigd:

1) Artikel 2, lid 1, wordt vervangen door:

«1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat, alvorens toestemming te verlenen, de projecten die mogelijk een aanzienlijke impact hebben op het milieu, vooral gezien hun aard, omvang of ligging, onderworpen worden aan een vergunningaanvraagprocedure en een milieu-effectbeoordeling. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.»

ARTIKEL 4, LID 1, BEDOELDE PROJECTEN

7. a) Aanleg van spoorlijnen voor spoorverkeer over lange afstand en aanleg van vliegvelden met een opstijg- en landingsbaan van ten minste 2.100 m

11. Andere projecten

f) Testbanken voor motoren, turbines of reactoren.

5.5 Richtlijn 2001/42/eg van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's

(richtlijn betreffende de strategische milieubeoordeling, "Richtlijn SMEB")

Artikel 1

Doel

Deze richtlijn heeft ten doel te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau, en bij te dragen aan de integratie van milieuoverwegingen in de ontwikkeling en invoering van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen.

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze richtlijn verstaan we:

- a. "plannen en programma's": plannen en programma's, met inbegrip van zij die door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan:
 - i. die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden ontwikkeld en/of ingevoerd, of die door een instantie worden ontwikkeld om door een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden ingevoerd, en
 - ii. die door wettelijke, bestuursrechtelijke of administratieve bepalingen zijn voorgeschreven;
- b. "milieubeoordeling": het opstellen van een milieueffectrapport, het uitvoeren van overleggen, het rekening houden met het milieueffectrapport en de resultaten van het overleg bij de besluitvorming, alsmede het verstrekken van informatie over het besluit, overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9;
- c. "milieueffectrapport": het deel van de documentatie inzake het plan of het programma bevattende de in artikel 5 en bijlage I voorziene informatie;
- d. "het publiek": één of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen.

Artikel 4

Algemene verplichtingen

1. De in artikel 3 bedoelde milieubeoordeling wordt uitgevoerd tijdens de ontwikkeling van het plan of programma en vóór de implementatie of onderwerping aan de wetgevingsprocedure.

5.6 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

Artikel 1

Deze richtlijn heeft ten doel:

- a. recht van toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die namens hen wordt beheerd te garanderen, en de basisvoorwaarden en de praktische regelingen voor de uitoefening van dat recht vast te stellen, en
- b. te waarborgen dat, als regel, milieu-informatie geleidelijk aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid, om zo een zo breed mogelijke systematische terbeschikkingstelling en verspreiding van milieu-informatie aan het publiek te bekomen. Daarvoor dient het gebruik, onder andere, van technologieën op het gebied van telecommunicatie en/of elektronische technologieën, voor zover beschikbaar, bevorderd te worden.

Artikel 3

Toegang tot milieu-informatie op verzoek 1. De lidstaten zorgen ervoor dat de overheidsinstanties, overeenkomstig het bepaalde in deze richtlijn, ertoe gehouden worden de milieu-informatie waarover zij beschikken, of die voor hen wordt beheerd, aan elke aanvrager op verzoek beschikbaar te stellen, zonder dat deze daarvoor een belang hoeft aan te voeren.

5.7 Richtlijn 2003/35/eg van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot het rechtssysteem, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Gemeenschapswetgeving op het gebied van het milieu beoogt bij te dragen tot het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu en tot de bescherming van de gezondheid van de mens.
- (2) De communautaire milieuwetgeving bevat bepalingen op grond waarvan de overheidsinstanties en andere organen beslissingen kunnen nemen die aanzienlijke gevolgen voor het milieu alsmede op individuele gezondheid en welzijn kunnen hebben.

(3) Werkelijke inspraak bij het nemen van beslissingen biedt aan het publiek de gelegenheid zijn mening en bezorgdheid, die van belang kunnen zijn voor de betreffende beslissingen, te uiten en stelt de besluitvormers in staat daarmee rekening te houden, hetgeen de verantwoording en de transparantie van de besluitvorming vergroot en bijdraagt aan het bewustzijn van het publiek omtrent milieuvraagstukken, en om zijn steun te verkrijgen voor de genomen beslissingen.

(4) Inspraak, waaronder inspraak van verenigingen, organisaties en groepen, en in het bijzonder niet- gouvernementele organisaties die de milieubescherming bevorderen, moet derhalve worden aangemoedigd, onder meer door het stimuleren van scholing van het publiek op milieugebied.

(5) Op 25 juni 1998 heeft de Europese Gemeenschap het verdrag van de VN/ECE betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (het Verdrag van Aarhus) ondertekend. Het Gemeenschapsrecht dient aan dat verdrag te worden aangepast, met het oog op de bekrachtiging ervan door de Gemeenschap.

(6) De voornaamste doelstelling van het Verdrag van Aarhus is het waarborgen van de rechten voor inspraak van het publiek in besluitvorming inzake milieuaangelegenheden, teneinde bij te dragen aan de bescherming van ieders recht om in een milieu te leven dat deugdelijk is voor zijn of haar persoonlijke gezondheid en welzijn.

(7) Artikel 6 van het Verdrag van Aarhus voorziet inspraak van het publiek in besluiten over specifieke activiteiten zoals in bijlage I vermeld, en betreffende niet vermelde activiteiten die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben.

(8) Artikel 7 van het Verdrag van Aarhus voorziet inspraak van het publiek betreffende plannen en programma's met betrekking op het milieu.

(9) Artikel 9, leden 2 en 4, van het Verdrag van Aarhus voorziet de toegang tot gerechtelijke of andere procedures voor het bestrijden van de inhoudelijke en procedurele rechtmatigheid van besluiten, het handelen of het nalaten die onder de bepalingen van artikel 6 van het verdrag inzake de inspraak van het publiek vallen.

(10) Voor bepaalde richtlijnen op milieugebied volgens welke de lidstaten ertoe gebonden zijn plannen en programma's inzake milieu te ontwikkelen, maar die niet voldoende bepalingen bevatten wat betreft de inspraak van het publiek, is het noodzakelijk publieke inspraak volgens de bepalingen van het Verdrag van Aarhus te voorzien, voornamelijk volgens zijn artikel 7. Andere relevante communautaire wetgeving voorziet reeds publieke inspraak in de ontwikkeling van plannen en programma's, en voorwaarden omtrent de publieke inspraak conform het Verdrag van Aarhus zullen in de toekomst vanaf het begin in de relevante wetgeving worden opgenomen.

5.8 Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu- effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (1) en Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en vermindering van verontreiniging (2) moeten worden gewijzigd om ze perfect verenigbaar te maken met de bepalingen van het Verdrag van Aarhus, en in het bijzonder met zijn artikel 6 en zijn artikel 9, paragrafen 2 en 4

Artikel 1

Doel

Deze richtlijn heeft ten doel bij te dragen tot de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus, in het bijzonder door:

- a. te voorzien in inspraak van het publiek in de ontwikkeling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu;
- b. de inspraak van het publiek te verbeteren en in de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG bepalingen betreffende toegang tot de rechter op te nemen;

Artikel 2

Inspraak van het publiek in plannen en programma's

1. Voor de toepassing van dit artikel wordt verstaan onder "publiek", één of meer natuurlijke personen of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat het publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak krijgt in de opstelling en wijziging of herziening van de plannen of programma's die krachtens de bepalingen in bijlage I dienen te worden ontwikkeld.

Met het oog daarop zorgen de lidstaten ervoor dat:

- a. het publiek geïnformeerd wordt, door openbare kennisgevingen of andere geschikte manieren zoals elektronische middelen, indien beschikbaar, over alle voorstellen tot ontwikkeling van plannen of programma's, of voor de wijziging of herziening ervan, en relevante informatie betreffende dergelijke voorstellen ter beschikking wordt gesteld tot het publiek, waaronder, onder andere, informatie over het recht op inspraak in de besluitvorming en over de bevoegde instantie waaraan vragen en opmerkingen kunnen worden gericht;
- b. het publiek bevoegd is om opmerkingen en meningen in te dienen wanneer alle opties mogelijk zijn, voordat besluiten betreffende de plannen en programma's worden genomen;
- c. er bij de besluitvorming naar behoren rekening wordt gehouden met het resultaat van de publieke inspraak;

- d. de bevoegde instanties redelijke inspanningen leveren om het publiek te informeren van de genomen besluiten alsook de redenen en overwegingen waarop deze zijn gebaseerd, met inbegrip van informatie betreffende de publieke inspraakprocedure.
3. De lidstaten identificeren het publiek dat in het kader van paragraaf 2 recht op inspraak heeft, waaronder niet-gouvernementele organisaties die voldoen aan de voorwaarden van de nationale wetgeving, zoals zij die zich inzetten voor milieubescherming. De nadere bepalingen voor de publieke inspraak volgens dit artikel worden door de lidstaten vastgesteld, zodanig dat het publiek zich terdege kan voorbereiden en werkelijk inspraak heeft. Een redelijke termijn wordt voorzien, zodat er voldoende tijd is voor elke stap van de publieke inspraakprocedure zoals voorzien in dit artikel.

Artikel 3

Wijziging van Richtlijn 85/337/EEG

Richtlijn 85/337/EEG wordt als volgt gewijzigd:

- 1) Aan artikel 1, lid 2, worden de volgende definities toegevoegd:

“publiek: één of meer natuurlijke personen of rechtspersonen en, in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen;

betrokken publiek: het publiek dat gevolgen ondervindt of mogelijk ondervindt van de besluitvormingsprocedures inzake milieu omschreven in artikel 2, paragraaf 2, of dat een belanghebbende is in dit verband; in het kader van deze definitie worden niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten en voldoen aan de voorwaarden van het nationaal recht, geacht belanghebbende te zijn.”

Wijziging van Richtlijn 96/61/EG

Richtlijn 96/61/EG wordt als volgt gewijzigd:

- 1) Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:
 - a. aan punt 10, onder b), wordt de volgende zin toegevoegd: “In het kader van deze definitie wordt elke wijziging of uitbreiding van een exploitatie geacht belangrijk te zijn, indien het op zichzelf voldoet aan de in bijlage I genoemde drempelwaarden, voor zover deze bestaan.”;
 - b. de volgende punten 13 en 14 worden toegevoegd:

“13) ‘publiek’: één of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen;

14) ‘betrokken publiek’: publiek dat gevolgen ondervindt of mogelijk ondervindt van een beslissing omtrent de afgifte of aanpassing van een vergunning, of de daaraan verbonden voorwaarden, of wie daarbij belanghebbende is; in het kader van deze definitie worden niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten en voldoen aan de voorwaarden van het nationaal recht, geacht belanghebbende te zijn.”

2) Aan artikel 6, lid 1, eerste alinea, wordt het volgende streepje toegevoegd:

“ – de belangrijkste alternatieve oplossingen, als die er zijn, bestudeerd door de auteur van de vergunningsaanvraag, in de vorm van een samenvatting.”

3) Artikel 15 wordt als volgt gewijzigd:

a. lid 1 komt te luiden:

“1. De lidstaten zorgen ervoor dat het betrokken publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak krijgt bij de besluitvormingsprocedures voor:

- de afgifte van een vergunning voor nieuwe installaties;*
- de afgifte van een vergunning voor een belangrijke wijziging in de exploitatie van een installatie;*
- de bijstelling van een vergunning of van de daaraan verbonden voorwaarden voor een installatie overeenkomstig artikel 13, lid 2, eerste streepje.*

De procedure van bijlage V is voor deze inspraak van toepassing.”;

b. het volgende lid 5 wordt toegevoegd:

“5. Wanneer een besluit is genomen, stelt de bevoegde autoriteit het publiek hiervan in kennis volgens de geschikte procedures en stelt zij het publiek de volgende informatie ter beschikking:

- de inhoud van het besluit, waaronder een kopie van de vergunning en de daaraan verbonden voorwaarden, en eventuele latere aanpassingen, en;*
- de redenen en overwegingen waarop de beslissing is gebaseerd, na bestudering van de bezorgdheden en meningen van het betrokken publiek, met inbegrip van informatie over de publieke inspraakprocedure .”*

5.9 Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (3) is herhaaldelijk en wezenlijk gewijzigd. (4) Omwille van de duidelijkheid en rationaliteit, is het passend om over te gaan op het coderen van deze richtlijn.

De Europese Gemeenschap heeft het Verdrag van de VN/ECE betreffende toegang tot informatie, inspraak in het besluitvormingsproces en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

(hierna het Verdrag van Aarhus genoemd) getekend op 25 juni 1998, en geratificeerd op 17 februari 2005.

(19) De voornaamste doelstelling van het Verdrag van Aarhus is het waarborgen van de rechten inzake publieke inspraak bij besluitvormingsprocedures met betrekking tot milieuaangelegenheden, teneinde bij te dragen aan de bescherming van ieders recht om te leven in een milieu dat geschikt is voor zijn of haar persoonlijke gezondheid en welzijn.

(20) Artikel 6 van het Verdrag van Aarhus voorziet publieke inspraak in besluiten betreffende specifieke activiteiten zoals vermeld in bijlage I van dat Verdrag, en betreffende niet-vermelde activiteiten die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben.

Artikel 1

1. Deze richtlijn is van toepassing op de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.
2. In deze richtlijn wordt verstaan onder:
 - a. “project”: — de uitvoering van bouwwerken of andere installaties of constructies, — andere ingrepen in het natuurlijke milieu of landschap, inclusief ingrepen bestemd voor de ontginning van bodemschatten;

Artikel 2

1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen zodat de projecten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, voornamelijk gezien hun aard, hun omvang of hun locatie, een vergunningsaanvraagprocedure en een milieueffectbeoordeling ondergaan, voorafgaand aan het verlenen van de vergunning. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.

Artikel 4

1. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 4, worden de in bijlage I genoemde projecten onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.
2. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 4, voor de in bijlage II genoemde projecten, bepalen de lidstaten of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

Artikel 14 van de richtlijn van 13 december 2011

Richtlijn 85/337/EEG, zoals gewijzigd door de in bijlage V, deel A, genoemde richtlijnen, is ingetrokken, onverminderd de verplichtingen van de lidstaten omtrent de termijnen voor omzetting van de richtlijnen genoemd in bijlage V, deel B.

Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn gelden als verwijzingen naar de huidige richtlijn en worden gelezen volgens de concordantietabel in bijlage VI.

6. BELGISCHE WETGEVING OP MILIEUNIVEAU

6.1 Wet van 17 DECEMBER 2002. - Wet houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan Aarhus op 25 juni 1998

Parlementaire voorbereiding:

Sessie 2001-2002. Senaat. Documenten. Wetsontwerp ingediend op 8 juli 2002, n° 2-1235/1. Verslag, n° 2-1235/2. Parlementaire Handelingen. Bespreking, zitting van 18 juli 2002. Stemming, zitting van 18 juli 2002. Kamer. Documenten. Tekst ingediend door de Senaat, nr. 50-1971/1. Tekst aangenomen in plenaire zitting en voorgelegd ter koninklijke goedkeuring, nr. 50-1971/3. Parlementaire Handelingen. Bespreking, zitting van 10 oktober 2002. Stemming, vergadering van 10 oktober 2002. Zie het Decreet van het Vlaamse Gewest van 6 december 2002 (Belgisch Staatsblad van 7 januari 2003), het Decreet van het Waalse Gewest van 13 januari 2002 (Belgisch Staatsblad van 3 juli 2002), de Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 7 november 2002 (Belgisch Staatsblad van 22 november 2002).

Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Artikel 2. Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998, zullen volkomen gevolg hebben.

De wijzigingen van de bijlagen van het Verdrag, die met toepassing van artikel 14 van het Verdrag aangenomen worden, zonder dat België zich tegen de aanneming verzet, zullen volkomen gevolg hebben.

Artikel 3. Algemene bepalingen

1. Elke Partij neemt de noodzakelijke, regelgevende en andere maatregelen, met inbegrip van maatregelen om de verenigbaarheid te waarborgen van de bepalingen die uitvoering geven aan de bepalingen van dit Verdrag met betrekking tot informatie, de publieke inspraak en de toegang tot de rechter, alsmede passende handhavingsmaatregelen, voor het instellen en in stand houden van een duidelijk, transparant en samenhangend kader voor het uitvoeren van de bepalingen van dit Verdrag.
2. Elke Partij streeft ernaar te zorgen dat ambtenaren en overheidsinstanties het publiek bijstaan en begeleiden bij het verkrijgen van toegang tot informatie, het gemakkelijker verkrijgen van inspraak in besluitvorming en het verkrijgen van toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

3. Elke Partij bevordert milieueducatie en milieubewustzijn onder het publiek, in het bijzonder omtrent het verkrijgen van toegang tot informatie, omtrent inspraak in besluitvorming en omtrent het verkrijgen van toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden.
4. Elke Partij verleent passende erkenning en steun aan verenigingen, organisaties of groepen die milieubescherming als doel hebben en zorgt dat haar nationale rechtssysteem hiermee overeenstemt.
5. De bepalingen van dit Verdrag doen geen afbreuk aan het recht van de Partijen om, in plaats van de in dit Verdrag voorziene maatregelen, maatregelen toe te passen of aan te nemen die een bredere toegang tot informatie garanderen, en een grotere inspraak in besluitvorming, en een bredere toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

Artikel 6. Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten

1. Elke Partij: a) past de bepalingen van dit artikel toe ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I;

Bijlage I

Lijst van activiteiten bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel a

2. Aanleg van spoorlijnen voor spoorverkeer over een lange afstand en aanleg van vliegvelden (2) met een opstijg- en landingsbaan van ten minste 2.100 meter;

6.2 Wet van 5 AUGSTUS 2006. - Wet betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie

Parlementaire voorbereiding:

Wetsontwerp betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde plannen en programma's, en de inspraak van het publiek bij de ontwikkeling van de plannen en programma's in inzake het milieu.

| | |
|------------------------|---|
| | <u>Volledige Fiche</u> |
| | AANGENOMEN KAMER |
| | BEEINDIGD SENAAT |
| Indieningsdatum | 24/11/2005 |
| Artikel Grondwet | 78 optioneel bicamerale procedure |
| Stemming Kamer | 19/01/2006 |
| Datum wet | 13/02/2006 |
| Staatsblad datum | 10/03/2006 |
| Staatsblad nr. | 080 |
| Hoofddocumenten | 00/000-S1520/001-2005/2006-0 00/000-K2108/001-2005/2006-0 |
| Document Senaat |  <u>51S1520001</u> NIET-GEEVOCEERD ONTWERP - SENAAT Zittingsperiode : 51 - Zitting : 2005/2006-0 |
| Indieningsdatum | 26/01/2006 |
| Document type | 68 NIET-GEEVOCEERD ONTWERP |
| Auteur(s) | Chambre/Kamer (AUTEUR) |
| Commentaar | MILIEU - BEOORDELING – INSPRAAK VOOR HET PUBLIEK |
| Einddatum | 26/01/2006 |
| Document Kamer |  51K2108001 301 Kb WETSVOORSTEL - KAMER Zittingsperiode : 51 - Zitting : 2005/2006-0 |
| Indieningsdatum | 24/11/2005 |
| Document type | 02 WETSONTWERP |
| Datum ronddeling | 27/12/2005 |
| Verzendingsdatum | 24/11/2005 |
| Auteur(s) | Gouvernement/Regering (AUTEUR) |
| Commentaar | MILIEU - BEOORDELING – INSPRAAK VOOR HET PUBLIEK |
| Einddatum | 19/01/2006 |
| Status | 16 AANGENOMEN |
| Subdocumenten |  <u>002</u> [25 Kb] 10/01/2006 AMENDEMENT |

Datum ronddeling 11/01/2006

Auteur(s) Yvan, Mayeur PS (AUTEUR)
 Colette, Burgeon PS (AUTEUR)
 Maya, Detiège sp.a-spirit (AUTEUR)
 Mark, Verhaegen CD&V (AUTEUR)
 Hilde, Dierickx VLD (AUTEUR)
 Josée, Lejeune MR (AUTEUR)

 [003](#) [56 Kb] 16/01/2006 VERSLAG

Datum ronddeling 16/01/2006

Auteur(s) Hilde, Dierickx VLD (AUTEUR)


 [004](#) [83 Kb] 16/01/2006 AANGENOMEN TEKST

Datum ronddeling 16/01/2006

 [005](#) [82 Kb] 19/01/2006 AANGENOMEN TEKST

Datum ronddeling 20/01/2006

Gekoppeld(e)/verbonden document(en) (VERBONDEN DOCUMENTEN - BESLISSINGEN
OVERLEGCOMMISSIE)

 51K0082031 (26 Kb)

1. COMMISSIE KAMER

VOLKSGEZONDHEID, LEEFMILIEU EN MAATSCHAPPELIJKE
HERNIEUWING (OPENBAAR)

Rapporteur

Dierickx, Hilde VLD

Kalender

10/01/2006 IN BESPREKING

10/01/2006 START VERGADERING

10/01/2006 AANGENOMEN (Zie opmerkingen in
volledige fiche)

Verslag

 [51K2108003](#) 16/01/2006

2. PLENAIRE VERGADERING KAMER

PLENUMVERGADERING (OPENBAAR)

Rapporteur

19/01/2006 IN BESPREKING

19/01/2006 START VERGADERING

19/01/2006 AANGENOMEN

Bevoegdheid

24/11/2005 AANGELEGENHEID BEDOELD IN ARTIKEL
78

24/11/2005 URGENTIE GEVRAAGD

19/01/2006 COMMISSIE - URGENTIE : BESLISSING -
TERMIJN EVOCATIE 5 dagen

19/01/2006 COMMISSIE - URGENTIE : BESLISSING -
TERMIJN ONDERZOEK 20 dagen

20/01/2006 WETSVOORSTEL

INGEDIEND/AANGENOMEN KAMER +OVERGEZONDEN =>
SENAAT

21/01/2006 EVOCATIE : BEGIN TERMIJN 5 dagen

25/01/2006 EVOCATIE : VERVALDATUM TERMIJN

26/01/2006 BEEINDIGD

Analyse van de tussenkomsten

P512108

Eurovoc-hoofddescriptor

MILIEUBESCHERMING

Eurovoc descriptoren

TOEGANG TOT DE INFORMATIE | MILIEUBELEID |
GRENSOVERSCHRIJDENDE VERONTREINIGING |
MILIEUBESCHERMING | INVLOED OP HET MILIEU |
TOEZICHT OP HET MILIEU | INTERNATIONALE
OVEREENKOMST | EG-RICHTLIJN | DUURZAME
ONTWIKKELING

HOOFDSTUK 1- Algemene bepalingen.

Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Artikel 2. Het doel van deze wet is het omzetten van de 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.

HOOFDSTUK II. - Definities en toepassingsgebied.

Artikel 3. Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

1° milieu-instantie:

- a. een rechtspersoon of een orgaan opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, een decreet of een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet;
- b. elke natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten specifiek met betrekking tot milieu;
- c. elke natuurlijke of rechtspersoon met publieke verantwoordelijkheden of functies, of die publieke diensten verschaft, met betrekking tot milieu, onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b).

Organen en instituties met een gerechtelijke bevoegdheid vallen niet onder deze definitie, tenzij ze optreden in een andere functie dan de rechterlijke. De wetgevende vergaderingen en de daaraan verbonden instellingen vallen buiten deze definitie, behalve wanneer zij optreden in een administratieve functie.

2° beschikken: eigendom van een milieu-instantie of namens een milieu-instantie;

3° schriftelijk: per brief, per fax, per e-mail of per webformulier;

4° milieu-informatie: elke informatie, ongeacht de drager en de materiele vorm, waarover een milieu-instantie beschikt, betreffende:

- a. de toestand van elementen van het milieu, zoals de atmosfeer, de lucht, de bodem, het land, het water, het landschap, de natuurgebieden, met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, de biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van de genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;
- b. de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, de levensomstandigheden van personen, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e);
- c. de toestand van waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e);

- d. factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen in het milieu van stoffen die de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a) of de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) aantasten of kunnen aantasten;
- e. maatregelen en activiteiten die uitwerking hebben of kunnen hebben op de onder a), b), c) of d) bedoelde elementen;
- f. maatregelen en activiteiten die tot doel hebben de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a), de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder
- g. of de waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken zoals bedoeld onder c) in stand te houden, te beschermen, te herstellen, te ontwikkelen, en druk erop te voorkomen, in te perken of te compenseren;
- h. kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder e) en f) bedoelde maatregelen en activiteiten;
- i. verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving.

5° de aanvraag: de aanvraag tot inzage, uitleg of het ontvangen van een kopie van een milieu-informatie .

HOOFDSTUK IV. - Kwaliteit van milieu-informatie.

Artikel 10. De milieu instanties bedoeld in artikel 4, § 1 zorgen ervoor dat de milieu-informatie die door hen of op hun vraag is samengesteld en waarover ze beschikken, in de mate van het mogelijke geordend, accuraat, consistent en geactualiseerd is.

HOOFDSTUK V. - Actieve openbaarheid van milieu-informatie.

Artikel 11. De bepalingen van Hoofdstuk V zijn van toepassing op de volgende milieu instanties:

- de Federale Overheidsdiensten;

- de Programmatorische Federale Overheidsdiensten;

- en de instellingen van openbaar nut die onderworpen zijn aan het gezag, de controle of het toezicht van de federale overheid.

Artikel 12. Elke milieu instantie bedoeld in artikel 11 publiceert een beschrijving van haar bevoegdheden en van haar interne organisatie.

Ze neemt de nodige maatregelen om de milieu-informatie, die relevant is voor haar taak en waarover ze beschikt, te ordenen met de bedoeling ze actief en systematisch voor het publiek ter beschikking te stellen, met name door middel van elektronische communicatiemiddelen.

Artikel 13. Milieu-informatie die in elektronische vorm beschikbaar is en de milieu-informatie die vanaf 14 februari 2003 is verzameld, worden op elektronische wijze onder het publiek verspreid.

Art. 14. § 1. De milieu instanties bedoeld in artikel 11 zorgen ervoor dat minstens de volgende milieu-informatie, voor zover die betrekking heeft op hun bevoegdheden, op elektronische wijze ter beschikking wordt gesteld:

1° teksten van internationale verdragen, conventies en overeenkomsten inzake of in verband met het milieu die van toepassing zijn op de federale overheid;

2° teksten van federale wetgeving inzake of in verband met het milieu;

3° de regeringsverklaringen en de regeerakkoorden van de federale regering en de beleidsdocumenten, waaronder de federale beleidsnota's;

4° de federale plannen en programma's in verband met het milieu;

5° de vooruitgangsverslagen inzake de uitvoering van de onder 1° tot 4° bedoelde aangelegenheden indien die door een milieu instantie bedoeld in artikel 4, § 1, zijn opgesteld;

6° verslagen over de toestand van het milieu die met regelmatige tussenpozen van ten hoogste vier jaar worden gepubliceerd; deze verslagen moeten informatie bevatten over de kwaliteit van en de druk op het milieu;

7° meetgegevens inzake milieu die door de milieu instanties of namens hen zijn verzameld of die voor hen worden beheerd;

8° toelatingen en vergunningen die belangrijke gevolgen hebben voor het milieu, alsmede milieuakkoorden voor zover die tot de federale bevoegdheid behoren;

9° milieueffectbeoordelingen, risicobeoordelingen en veiligheidsrapportages die betrekking hebben op de federale bevoegdheden inzake leefmilieu.

§ 2. De milieu instanties bedoeld in artikel 11 kunnen voldoen aan de vereisten bepaald in § 1 door linken te creëren naar internetsites waar deze milieu-informatie kan worden gevonden.



7. ANALYSE

7.1 Wetgeving van de Raad van State

In zijn arrest nr. 238.283 van 22 mei 2017 is de Raad van State (als enige administratieve rechtbank van België) heel duidelijk over het feit dat beslissingen met betrekking tot luchtverkeersbeheer niet onder de wet van 13 februari 2006 vallen:

Gezien het feit dat artikel 6 van de wet van 13 februari 2006 de uitvoering van een milieueffectbeoordeling oplegt, tot voorziening in inspraak van het publiek in de ontwikkeling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu, welke gedefinieerd zijn in artikel 3 van diezelfde wet als:

“de plannen en programma's die:

- a. zijn opgesteld en/of aangenomen door een federale overheid of opgesteld door een federale overheid om te worden aangenomen door de federale Wetgevende Kamers of door de Koning;
- b. en die door wetgevende, regelgevende of administratieve bepalingen zijn voorgeschreven;”

Gezien het feit dat deze definitie bestaat uit een getrouwe omzetting van artikel 2 (a) van Richtlijn 2001/42/ EG4 met betrekking tot de Federale Staat;

Gezien het feit dat geen enkele wetgevende, regelgevende of bestuursrechtelijke de regering oplegt de regels met betrekking tot het gebruik van de banen en luchtwegen aan te nemen; dat tot 1972 de beslissingen op dit gebied uitsluitend door de autoriteiten verantwoordelijk voor het luchtverkeersbeheer werden genomen, en dat de regelgeving op dit punt niet is veranderd; dat bijgevolg de betwiste beslissingen niet onder de wet van 13 februari 2006 vallen; dat het middel ongegrond is;

Gezien het feit dat artikel 7 van het Verdrag tot toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en de toegang tot de rechter op milieugebied, ondertekend in Aarhus op 25 juni 1998, het volgende bepaalt:

“Elke partij treft de nodige praktische en/of andere regelingen zodat het publiek deelneemt aan de ontwikkeling van plannen en programma's met betrekking tot het milieu binnen een transparant en eerlijk kader, nadat hen de nodige informatie verstrekt wordt. In dit kader zijn de paragrafen 3, 4 en 8 van artikel 6 van toepassing. Het publiek met mogelijkheid om deel te nemen wordt aangewezen door de bevoegde autoriteit, rekening houdend met de doelstellingen van deze overeenkomst. Elke partij probeert zover het past het publiek de gelegenheid te geven deel te nemen aan de ontwikkeling van het milieubeleid.”

Gezien deze bepaling de lidstaten bij het Verdrag de keuze laat maatregelen te nemen (“nodige praktische en/of andere regelingen..”), die van het te raadplegen publiek (“aangewezen door de bevoegde autoriteit”) en de voorwaarden voor deelname (“streeft er zoveel mogelijk naar om het publiek de kans te geven deel te nemen”); dat vanwege deze discretionaire bevoegdheid van de Staten dit artikel niet onmiddellijk van toepassing is;

Gezien het feit dat Richtlijn 2003/35/EG - volgens artikel 1 - tot doel heeft “bij te dragen aan de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus» en geen verplichting bevat die aanzienlijk verschilt van diegene vastgesteld in dit Verdrag, noch een meer nauwkeurige definitie van het concept “plannen en programma’s” bevat;

Gezien het onvermijdelijk is dat de exploitatie van een luchthaven geluidsoverlast genereert in haar omgeving; dat de in het middel genoemde bepalingen vereisen dat deze zoveel mogelijk beperkt wordt, maar dat ze geen enkele regel bevatten die met ook maar een beetje precisie dicteert hoe dit te bereiken; dat de Staat bijgevolg over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt; dat de keuze tussen de concentratie van deze overlast in bepaalde gebieden of hun spreiding over een grote reikwijdte, de beperking van de operationele uren van de luchthaven, de strikte naleving van de luchtvaartveiligheidseisen, de bescherming van de economische belangen die direct of indirect verband houden met het luchtverkeer, zijn evengoed parameters die meetellen in een beoordeling van de geschiktheid van wat het beste is voor de gemeenschap als geheel, met andere woorden voor een politieke beoordeling;

7.2 Ter discussie gestelde definitie van het concept Plan en Programma

RICHTLIJN 2001/42/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

- a. “plannen en programma’s”: plannen en programma’s, met inbegrip van zij die door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan:
 - die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden ontwikkeld en/of aangenomen of die door een instantie worden ontwikkeld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld, en die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven

13 FEBRUARI 2006. - Wet betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde plannen en programma’s en de inspraak van het publiek bij de ontwikkeling van de plannen en programma’s met betrekking tot het milieu.

Art. 2. Het doel van deze wet is het omzetten van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s en van de Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de ontwikkeling van bepaalde plannen en programma’s betreffende het milieu, en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad.

Art. 3. Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder 1° “plannen en programma’s”: de plannen en programma’s die:

- a. zijn ontwikkeld en/of aangenomen door een federale overheid of ontwikkeld zijn door een federale overheid om te worden aangenomen door de federale Wetgevende Kamers of door de Koning;
- b. door wetgevende, regelgevende of administratieve bepalingen zijn voorgeschreven;

7.3 Verslag van de uitvoering van Richtlijn 2001/42/EG

VERSLAG COM(2017) 234 VAN 15 MEI 2017 COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT uit hoofde van artikel 12, lid 3 van Richtlijn 2001/42/EG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde plannen en programma's

1. INLEIDING

In dit tweede verslag (1) over de uitvoering van Richtlijn 2001/42/EG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde plannen en programma's ("richtlijn betreffende strategische milieueffectbeoordeling" of "SMEB-richtlijn") (2) worden de ervaringen gepresenteerd die zijn opgedaan met de toepassing van de SMEB-richtlijn tussen 2007 en 2014. Het verslag is gebaseerd op artikel 12, lid 3, van de SMEB-richtlijn en bevat een beoordeling van de uitvoering van de richtlijn in deze periode. (3) De bevindingen in dit verslag zullen worden gebruikt voor een evaluatie van de SMEB-richtlijn die zal worden uitgevoerd als onderdeel van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving van de Commissie (REFIT).

2. HUIDIGE STAND VAN OMZETTING

I. Juridische en administratieve regelingen in de lidstaten

Alle lidstaten hebben de SMEB-richtlijn omgezet. Het juridische kader waarin de SMEB-richtlijn is omgezet, verschilt per lidstaat en is afhankelijk van de administratieve structuur en de regelingen van de desbetreffende lidstaat. Sommige lidstaten hebben de SMEB-richtlijn omgezet in speciale nationale wetgeving, terwijl andere lidstaten de vereisten van de richtlijn hebben opgenomen in bestaande bepalingen, voornamelijk de richtlijnen met betrekking tot milieueffectrapportages ("MEB-richtlijn"). (5) Sinds 2007 heeft meer dan de helft van de lidstaten de nationale wetgeving gewijzigd om de SMEB-richtlijn om te zetten, te verhelpen.

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

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

II. Toepassingsgebied van de SMEB-richtlijn

In het algemeen hebben de lidstaten de SMEB-richtlijn in overeenstemming met de doelstellingen en eisen van de richtlijn omgezet en uitgevoerd en hebben zij geen problemen ondervonden bij het bepalen van het toepassingsgebied van de richtlijn. Het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU) heeft uitgebreide jurisprudentie verschaft met betrekking tot de SMEB-richtlijn en de toepassing van de richtlijn derhalve vergemakkelijkt. Het HvJ-EU heeft de brede interpretatie van de voorwaarden en bepalingen van de richtlijn bevestigd. (6)

Bijvoorbeeld:

- *“Plannen en programma’s” waarop SMEB van toepassing is (artikel 2)*

De SMEB-richtlijn geeft geen definitie van “plannen en programma’s” maar kwalificeert deze. In het eerste arrest (7) waarin het toepassingsgebied van de SMEB-richtlijn wordt bestudeerd, verduidelijkt het HvJ-EU dat het enkele feit dat de plannen en programma’s via wetgeving worden aangenomen, niet automatisch betekent dat zij buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. (8) Bovendien kunnen plannen en programma’s die vereist zijn in het kader van nationale of regelgevende bepalingen waarin de bevoegde autoriteiten en de procedure worden vastgesteld, maar waarvan aanneming niet verplicht is, nog steeds onder de SMEB-richtlijn vallen indien zij voldoen aan de relevante criteria die in deze richtlijn worden uiteengezet. (9) Indien er sprake is van twijfel, moet het onderscheid tussen plannen en programma’s en andere maatregelen worden gemaakt door te verwijzen naar de specifieke doelstelling die is opgenomen in artikel 1 van de SMEB-richtlijn, namelijk dat plannen en programma’s die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben, dienen te worden onderworpen aan een milieubeoordeling.

Wat betreft de definiëring van plannen en programma’s, bijna de helft van de lidstaten hebben artikel 3 paragraaf 2 van de SMEB-richtlijn woord voor woord overgenomen. Het merendeel van deze lidstaten heeft het type of de naam van de sectorale planning aangepast, om rekening te houden met specifieke nationale bepalingen.

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

De plannen en programma’s waarvoor een SMEB is vereist, moeten het kader vormen waarin de uitvoering van de in bijlage I en II genoemde projecten van de MEB-richtlijn in de toekomst kan worden goedgekeurd. Bijna alle lidstaten hebben de uitdrukking “het kader vormen” woord voor woord omgezet en vaak in een wetgevingshandeling of in richtsnoeren verder uitgewerkt. In jurisprudentie van het HvJ-EU is bevestigd dat deze uitdrukking een afspiegeling moet vormen van de doelstelling van de SMEB-richtlijn en zodoende rekening moet houden met de milieueffecten van elk besluit waarin eisen worden opgenomen voor de toekomstige goedkeuring van vergunningen. (11) Het kan daarom worden gesteld dat plannen en programma’s een kader vormen voor besluiten die invloed hebben op de toekomstige goedkeuring van vergunningen, met name die met betrekking tot de locatie, aard, omvang en bedrijfsomstandigheden of de toewijzing van middelen.

- *Screening*

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

doelstelling van de richtlijn, (12) namelijk een hoog niveau van milieubescherming garanderen, wordt bewerkstelligd.

7.4 Hof van Justitie van de Europese Unie

Op 27 oktober 2016 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie een vonnis uitgebracht dat waarschijnlijk voor grote opschudding zal zorgen in de juridische wereld.

Het heeft namelijk overwogen dat het besluit van de Waalse regering van 13 februari 2014 betreffende sectorvoorwaarden met betrekking tot windmolenparken met een totaal vermogen groter dan of gelijk aan 0,5 MW onder het begrip van “plannen en programma’s” valt in de zin van artikel 2, onder a), van de Richtlijn 2001/42 van 27 juni 2001, betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde plannen en programma’s.

Concreet betekent het dat elk regelgevend besluit dat de voorwaarden bepaalt voor de exploitatie van installaties waarvoor een vergunning vereist is een effectbeoordeling, openbare raadpleging of zelfs grensoverschrijdende raadpleging riskeert. Het betreft hier een belangrijke en kostbare beperking waarmee alle administratieve autoriteiten worden geconfronteerd bij hun regelgevingsactiviteiten.

Feitelijke context

Dit besluit van 27 oktober 2016 oordeelde over een prejudiciële vraag van de Belgische Raad van State in het kader van een beroep tot nietigverklaring ingediend tegen bovengenoemd decreet van 13 februari 2014.

De feitelijke context van deze zaak kan als volgt worden samengevat. Op 21 februari 2013 keurde de Waalse regering een referentiekader goed (gewijzigd in juli 2013) met aanbevelingen voor de installatie van windmolens in het Waalse Gewest. Dit kader werd aangevuld met een cartografisch document met de naam van de referentiekaart. Deze kaart is het onderwerp geweest van een milieueffectrapport. Het geheel van deze documenten werd vervolgens onderworpen aan een openbaar onderzoek. Echter zijn noch het referentiekader, noch de referentiekaart definitief goedgekeurd. Ondertussen heeft de Waalse regering het bovengenoemde besluit van 13 februari 2014 aangenomen, hetwelk voor de Raad van State werd aangevallen.

Ter ondersteuning van hun beroep tot nietigverklaring voerden de verzoekers onder meer aan dat voornoemd besluit is vastgesteld zonder dat het voorwerp was geweest van een effectbeoordelingsprocedure of een openbaar onderzoek. Het Waals Gewest oordeelde daarentegen dat dit besluit vreemd was aan het begrip van “plannen en programma’s” in de zin van deze richtlijn en daarom niet aan een effectbeoordeling zou moeten worden onderworpen.

Besluit nr. 231.425 van de Raad van State

In zijn besluit nr. 231.425 van 2 juni 2015, was de Raad van State van oordeel dat de vraag of de bepalingen van het besluit van 13 februari 2014 “plannen en programma’s” vormen niet met een voor de hand liggende evidentie kan worden beantwoord.

Een bijzondere moeilijkheid ligt, volgens de Raad van State, in de omstandigheid dat de bepalingen van genoemd besluit zijn losgekoppeld van het referentiekader en de referentiekaart, en dat deze omstandigheid de genoemde bepalingen (althans gedeeltelijk) van programmatische inhoud berooft voor de omkadering van de productie van windenergie. In dit opzicht zou het besluit van 13 februari 2014 geen “volledig kader” definiëren, een geheel van gecoördineerde maatregelen voor de exploitatie van windmolenparken met het oog op het behoud van het milieu.

De Raad van State wijst er echter op dat het hoe dan ook vast staat dat, bij het verlenen van vergunningen, het rekening houden met de normen van bovengenoemd besluit met betrekking tot het geluid en effecten van stroboscoopschaduw die worden genereerd door de werking van windmolens, noodzakelijkerwijs als gevolg heeft de locatie van de windmolens ten opzichte van de habitat te bepalen. De Raad van State merkt ook op dat de sectorale voorwaarden op zichzelf geen “proces van geleidelijke en ordelijke implementatie van middelen om een specifieke doelstelling met betrekking tot de kwaliteit van het milieu” vormen. De sectorale voorwaarden voorzien in het besluit van 13 februari 2014 zouden verder de bestemming of de beschermingsregeling van één of meerdere gebieden of een site niet vaststellen. Elk windmolenpark zou, ongeacht de gekozen locatie, een doelwit zijn enkel onder voorbehoud van de modulatie van de geluidsnormen volgens de zonering in het sectorplan.

Volgens de Raad van State blijkt uit bijlagen I en II bij de Richtlijn 2001/42 dat een plan of programma noodzakelijkerwijs betrekking heeft op een geografisch beperkt gebied. Onder deze omstandigheden heeft de Raad van State besloten de zaak te schorsen en het Hof een prejudiciële vraag te stellen.

Gezien hierdoor de vraag of de sectorale voorwaarden zouden kunnen worden vrijgesteld van een milieubeoordeling zonder het miskennen van Richtlijn 2001/42 betekent dat een prejudiciële vraag moet worden gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie met betrekking tot de interpretatie die het moet geven aan het begrip “plannen en programma’s”; dat een dergelijke vraag noodzakelijk is voor de oplossing van het geschil.

BESLUIT:

Artikel 1.

De volgende vraag moet aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden voorgelegd:

- *“Impliceren artikel 2, onder a), en artikel 3, lid 2, onder a), van Richtlijn 2001/42 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde plannen en programma’s dat een regelgevend besluit dat verschillende bepalingen voor de installatie van windmolens bevat, waaronder maatregelen inzake veiligheid, controle, herstel van de locatie in de oorspronkelijke toestand en zekerheidstelling, alsook naargelang van de planologische zones gedefinieerde geluidsnormen, welke bepalingen het kader vormen voor de afgifte van administratieve vergunningen die de opdrachtgever het recht verlenen om installaties aan te leggen en te exploiteren die naar intern recht van rechtswege aan milieueffectbeoordeling zijn onderworpen, moet worden gekwalificeerd als “plan of programma” in de zin van die richtlijnbeoordelingen?”.*

Besluit van het Hof van Justitie van de Europese Unie

In zijn besluit herinnert het Hof van Justitie er in eerste instantie aan dat “de milieubeoordeling een belangrijk instrument is om milieuoverwegingen te integreren in de voorbereiding en goedkeuring van bepaalde plannen en programma’s” en dat het afbakenen van het begrip plannen en programma’s met betrekking tot andere maatregelen moet worden gemaakt met het oog op het doel van de richtlijn, namelijk het indienen van de plannen en programma’s die bij een milieubeoordeling aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Rekening houdend met dit doel, is het Hof van oordeel dat de bepalingen die zijn toepassingsgebied afbakenen ruim moeten worden geïnterpreteerd.

Wat het begrip “plannen en programma’s” betreft, is het Hof van oordeel dat als het weliswaar een bepaald grondgebied moet omvatten, het niet wegneemt dat uit de richtlijn van deze plannen en

programma's niet blijkt dat deze als doel de aanleg van een gegeven gebied moeten hebben. In feite volgt uit de richtlijn dat deze in bredere zin gericht is op de aanleg van gebieden of zones in het algemeen. Het besluit van 13 februari 2014 heeft echter betrekking op het grondgebied van het Waals Gewest en de grenswaarden die het voorziet op het gebied van geluid, wat nauw samenhangt met dit grondgebied aangezien deze grenzen worden bepaald op basis van verschillende vormen van toewijzing van deze geografische gebieden.

Betreffende de omstandigheid dat het besluit van 13 februari 2014 geen voldoende volledig kader zou definiëren wat betreft de windenergie, herhaalt het Hof dat het onderzoek van de criteria genoemd in de richtlijn om te bepalen of een regelgevend besluit waarschijnlijk onder het begrip "plannen en programma's" valt, met name moet uitgevoerd worden op basis van het doel van deze richtlijn. Gelet op deze doelstelling moet volgens het Hof worden opgemerkt dat het begrip "plannen en programma's" betrekking heeft op elke handeling die, door regels en controleprocedures vast te stellen die op de betrokken sector van toepassing zijn, belangrijke criteria en procedures voor de goedkeuring en uitvoering van een of meer projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Na onderzoek benadrukt het Hof dat de normen in het besluit van 13 februari 2014 een voldoende groot belang en reikwijdte hebben voor het bepalen van de voorwaarden die van toepassing zijn op de betrokken sector en dat de keuzes, met name van milieukundige aard, die door deze normen worden gesteld om de voorwaarden te bepalen waaronder concrete projecten voor het opzetten en exploiteren van windparken in de toekomst kunnen worden goedgekeurd.

Uit het voorgaande concludeert het Hof dat een regelgevend besluit, zoals het besluit van 13 februari 2014, dat verschillende bepalingen met betrekking tot de installatie van windmolens bevat, die in acht moet worden genomen in het kader van de afgifte van administratieve vergunningen met betrekking tot de oprichting en exploitatie van dergelijke voorzieningen, valt onder het concept van "plannen en programma's", in overeenstemming met deze richtlijn.

Analyse

In de praktijk zal het besluit van het Hof van Justitie meerdere effecten hebben in de windenergiesector. De Raad van State zal het besluit van 13 februari 2014 waarschijnlijk annuleren. De toekomstige unieke milieuvergunningen voor de exploitatie van windmolenparken kunnen daarom niet langer berusten op het besluit van 13 februari 2014. Wat de bestaande vergunningen gebaseerd op dit besluit betreft, zijn deze allemaal potentieel illegaal en zullen waarschijnlijk het onderwerp uitmaken van een stakingsvordering inzake leefmilieu. Zij die om deze reden voor de Raad van State worden aangeklaagd of nog aangeklaagd kunnen worden, riskeren op hun beurt geannuleerd te worden. De toekomstige windmolenparken zullen voortaan moeten voldoen aan de strengere normen – met name met betrekking tot geluidsimmissie – van het decreet van de Waalse regering tot vaststelling van de algemene exploitatievoorwaarden van de bedoelde inrichtingen die vallen onder het decreet van 11 maart 1999 met betrekking tot milieuvergunning. Als het Waals Gewest een nieuw sectoraal besluit wil vaststellen, moet het voldoen aan de bepalingen van de Richtlijn 2001/42, hetgeen met name betekent dat het een effectbeoordeling moet uitvoeren, het publiek moet raadplegen of zelfs een grensoverschrijdend overleg moet organiseren.

Dit besluit zal ook gevolgen hebben buiten de windenergiesector. In de toekomst zal elk regelgevend besluit, van welk niveau dan ook, zowel in België als in een andere lidstaat, dat normen vaststelt met voldoende groot belang en reikwijdte voor de vaststelling van voorwaarden die van toepassing zijn op een bepaalde sector, moeten voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Richtlijn 2001/42. Het besluit van 27 oktober 2016 is onmiskenbaar een doorn in het oog van de overheid. In de toekomst zal voor de definitie van sectorale normen een restrictieve, langzame en kostbare procedure moeten worden toegepast, die tot een verlamming van de overheden kan leiden.

7.5 Milieustakingsvorderingen

Wat het overvliegen van het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en zijn periferie betreft, zijn de bevoegdheden op zijn zachts gezegd met elkaar verweven:

- Federale Staat, de exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal en het luchtverkeersbeheer maken deel uit van een federale bevoegdheid (artikel 6, § 1, X, lid 1, 7° van de bijzondere wet van 8 augustus 1920 tot hervorming der instellingen; artikel 5, § , van de wet van 27 juni 1937);
- Deelstaten, de Gewesten zijn bevoegd zich te verzetten tegen de geluidshinder veroorzaakt door het luchtverkeer (artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 die uitdrukkelijk “ de lawaaibestrijding” omvat onder de regionale bevoegdheden).

Conform het internationale recht en het recht van de Europese Unie, voorziet de federale wetgeving van 2006 de verplichting om de impact van bepaalde milieuplannen en -programma's te beoordelen en het publiek bij de ontwikkeling ervan te betrekken. In het kader van de milieustakingsvorderingen tegen de ministeriële instructies met betrekking tot de organisatie van vluchten van en naar de Luchthaven Brussel- Nationaal, was de Voorzitster van de Rechtbank van eerste aanleg van Brussel van mening dat de richtlijnen van de Staatssecretaris die de landende of opstijgende vluchten organiseert vanuit Brussel-Nationaal wel degelijk in het toepassingsgebied van deze wet vielen. Het ontbreken van voorafgaande publieke inspraak bij vaststelling van deze procedures vormt dus in de zin van de wet van 12 januari 1993 ‘betreffende het recht op milieustakingsvordering’ een “duidelijke schending” van een preventieve regelgeving bedoeld om een hoog beschermingsniveau te waarborgen. Zo werden verschillende milieustakingsvorderingen uitgesproken met betrekking tot verschillende fasen of stappen van ministeriële instructies, op basis van de niet-naleving van de wet van 2006 hetzij 19 juli 2014, 30 mei 2018 en 1 februari 2019. Dezelfde rechter was nochtans van mening dat de procedures niet moesten voldoen aan de bepalingen van de wet van 2006 (6 april 2016) en heeft vervolgens op 30 mei 2018 een lijnrecht tegenstrijdig oordeel uitgesproken.

7.6 Positie van de Belgische luchtvaartadministratie (D.G.L.V.)

In haar nota van 22 januari 2016 ter attentie van het Hoofd van de strategische beleidscel van de Minister van Mobiliteit, merkt het D.G.L.V. op dat:

- a. De begrippen Plan en Programma niet duidelijke gedefinieerd zijn in de wet van 13 februari 2006. Deze wet kan dus niet worden toegepast op maatregelen die niet worden gekwalificeerd als plannen of programma's in de zin van het materiële recht

Uittreksel uit het document “Uitvoering van Richtlijn 2001/42”:

3.5. *Het type document dat in veel lidstaten wordt beschouwd als een plan, is een document waarin staat beschreven hoe men een bepaald project of beleid denkt te zullen uitvoeren. Dit kunnen bijvoorbeeld ruimtelijke ordeningsplannen zijn, waarin wordt aangegeven hoe een gebied moet worden ontwikkeld, of waarin voorschriften of aanwijzingen staan voor het soort ontwikkeling dat in bepaalde gebieden geschikt of toelaatbaar wordt geacht, of waarin criteria worden gegeven die bij het ontwerpen van nieuwbouw in aanmerking moeten worden genomen. Afvalbeheersplannen, waterbeheersplannen, enz. worden in het kader van de richtlijn ook als plannen beschouwd als zij onder de in artikel 2, lid a), gegeven omschrijving vallen en voldoen aan de in artikel 3 genoemde criteria.*

3.6. *In sommige lidstaten wordt een **programma** doorgaans gezien als een plan waarin een reeks projecten in een bepaald gebied aan de orde komen. Zo kan bijvoorbeeld een reeks activiteiten voor de sanering van een stedelijk gebied, die een aantal afzonderlijke bouwprojecten omvatten, als programma worden beschouwd.*

In deze betekenis zou een 'programma' een vrij gedetailleerd en specifiek document zijn. Een goed voorbeeld van zo'n programma is het IJslands geïntegreerd transportprogramma, dat op zichzelf staande programma's voor wegen, vliegveld, haven en kustverdediging vervangt. De transportinfrastructuur wordt gedefinieerd en het bijbehorende beleid vastgelegd voor een periode van twaalf jaar (waarbij de naam, de locatie en de kosten van de projecten worden aangegeven). Maar deze verschillen zijn niet scherp omljnd en moeten per geval worden bekeken. Andere lidstaten gebruiken het woord 'programma' voor een document waarin staat beschreven hoe men een bepaald beleid denkt uit te voeren – de betekenis waarin 'plan' in de vorige paragraaf is gebruikt. In Zweden, bijvoorbeeld, wordt het 'programma' gezien als iets dat voorafgaat aan een stedenbouwkundig en streekplan en in het kader waarvan onderzoek wordt gedaan naar de noodzaak, geschiktheid en haalbaarheid van dat plan.

- b. De voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van Brussel heeft geoordeeld dat de ministeriële instructie van 15 maart 2012 een plan of programma vormt
- c. De advocaten van de Belgische Staat ontwikkelen de stelling volgens welke de wet van 2006 niet van toepassing is op het creëren van luchtroutes
- d. Het D.G.L.V. is van mening dat er niet met zekerheid kan worden gezegd of de ontwikkeling van vluchtprocedures en exploitatiebeperkingen al dan niet binnen het domein van de wet van 13 februari vallen
- e. Het D.G.L.V. verwijst naar het geval van de aanpassing van een bestaande procedure of route, zoals de implementatie van een RNAV-procedure op een bestaande route. Volgens het DGLV moet vanaf nu de omvang van de beoogde aanpassing per geval worden beoordeeld om te bepalen of de wet van 2006 al dan niet moet worden toegepast.

8. CONCLUSIES

Het valt niet te ontkennen dat het begrip “plan en programma” op restrictieve wijze vastgelegd is in de wet en de Europese regelgeving.

Een ministeriële instructie tot vaststelling van het gebruik van de banen, de definitie van de windcomponentwaarden of de beschrijving van vertrek- of opstijgprocedures is letterlijk noch een Plan noch een Programma, maar heeft als enig doel de luchtveerkeersveiligheid te verzekeren, met inachtneming van de operationele capaciteitsprincipes van de luchthavensite.

De ministeriële instructies voor de exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal worden **niet** aangenomen door de Wetgevende Kamers of de door de Koning en zijn **geen** wettelijke, regelgevende of administratieve bepalingen.

Geen enkele wettelijke, regelgevende of administratieve bepaling vereist dat de federale overheid regels vaststelt met betrekking tot het gebruik van de banen en luchtroutes.

Het normatieve kader voor de aanneming van besluiten inzake luchtveerkeersleiding is sinds 1937 en 1954 niet gewijzigd.

De institutionele hervormingswetten van 8 augustus 1980 verlenen de Federale Staat – en alleen aan hem – het beheer van de Luchthaven Brussel-Nationaal.

De basis van de ministeriële instructies die luchtvaartprocedures vaststellen (baankeuze, windnormen, bepaling van landings- en opstijgprocedures, beschrijving van landings- en opstijgtrajecten) is gebaseerd op de volgende wettekst:

- » *Wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 November 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart.: Art. 5. (§ 1.) Worden eveneens bij koninklijk besluit uitgevaardigd, al de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart en inzonderheid die betreffende de luchtvaartuigen, dezer bemanning, de luchtvaart en het luchtveerkeer, het domein en de openbare diensten bestemd voor die luchtvaart en dat luchtveerkeer, de bij de reglementen voorziene rechten, taksen, vergoedingen of gelden waaraan het gebruik van die domeinen en openbare diensten onderworpen is.*

- » *Koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, Belgisch Staatsblad van 26 maart 1954:*
 - *Artikel 43 § 2: § 2. De Minister die met het bestuur der luchtvaart is belast of zijn gemachtigde stelt, voor elk geval, de technische eisen vast inzake gebruik van de luchtvaarterreinen.*
 - *Artikel 44: Bovendien kan de Minister of zijn gemachtigde de eisen inzake het gebruik van een luchtvaarterrein wijzigen om rekening te houden met de aan de omgeving ervan aangebrachte wijzigingen*

Een zorgvuldige analyse van de parlementaire werkzaamheden voorafgaand aan de aanneming van de wet van 13 februari 2006 laat zien dat in geen enkel geval de vluchtprocedures en het beheer van het luchtruim in parlementaire werkzaamheden werden genoemd. Dezelfde analyse werd uitgevoerd voor de goedkeuring van het Verdrag van Aarhus en op geen enkel moment werden de vluchtprocedures en het gebruik van het luchtruim genoemd.

De voorbereidende werken voor de wet van 13 februari 2006, waarin wordt verwezen naar de standpunten van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, toont aan dat met de concepten van plan en programma de beslissingen worden bedoeld die *“een geordende opeenvolging van acties of operaties bepalen die worden overwogen om een specifiek doel te bereiken in relatie tot de kwaliteit van de omgeving of het definiëren van het kader waarin de uitvoering van activiteiten op een specifieke locatie kan worden geautoriseerd”*, zoals het geval is voor federale plannen en programma's betreffende energiebeleid.

De ministeriële instructies van de minister die bevoegd is voor de luchtvaart zijn instructies die zijn vastgesteld op basis van competenties in het luchtvervoer en niet op basis van milieucompetenties, in overeenstemming met de verdeling van de bevoegdheden die voortvloeit uit de wet van 8 augustus 1980.

Daarom is het doel van deze instructies niet “milieu” maar “**transport**”, met het oog op de rationele organisatie van het luchtverkeer in het luchtruim dat exclusief binnen de bevoegdheid van de Federale Staat is en blijft. De federale overheid is verantwoordelijk voor het beheer van de Luchthaven Brussel-Nationaal. De gewesten zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van milieunormen om de geluidsoverlast door luchtverkeer te bestrijden.

Deze ministeriële instructies zijn – vooral en hoofdzakelijk – gericht op het **waarborgen van de veiligheid van het luchtverkeer** door regels en procedures vast te stellen om alle conflicten en aanvaringen te voorkomen en de ontwikkeling van vliegtuigen in het luchtruim te reguleren. Op geen enkel moment wordt rekening gehouden met het “milieuaspect” wanneer er instructies worden genomen of gewijzigd op algemene wijze op Brussel-Nationaal en voor basisveiligheidsregels zoals:

- De publicatie van de RNP-benaderingen via satellietgeleiding om de landingen naar de banen 01, 19, 25R en 25L te verbeteren;
- De oprichting van een nieuwe bocht op 1700 voet naar rechts vanaf baan 19 om elk conflict met de landingen 25L te vermijden;
- De oprichting van een DELTA-opstijgprocedure waardoor vliegtuigen met 4 reactoren hun bocht naar links op baan 25R pas vanaf 4000 voet nemen om hen te verplichten over de militaire basis van Bevekom te vliegen, noodzakelijkerwijs op meer dan 6000 voet;
- De oprichting van een CHARLIE-opstijgprocedure waardoor vliegtuigen met 1, 2 en 3 reactoren hun bocht naar links op baan 25R pas vanaf 1700 voet nemen om hen te verplichten geen conflict aan te gaan met een Go Around-procedure vanaf baan 25L;
- De opeenvolgende wijzigingen van de waarden van windcomponenten.

De verschillende ministeriële instructies hebben daarom als enig doel de “**veiligheid**” van het luchtverkeer en het baangebruik bevordert het behoud van de “**operationele capaciteit**” die voldoende is om de optimale werking van de Luchthaven Brussel-Nationaal mogelijk te maken.

Deze opeenvolgende ministeriële instructies respecteren de verdeling van de bevoegdheden tussen de Federale Staat en de gewesten volgens de wetten van 8 augustus 1980:

- Federale Staat, de exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal en het luchtverkeersbeheer maken deel uit van een federale bevoegdheid (artikel 6, § 1, X, lid 1, 7° van de bijzondere wet van 8 augustus 1920 tot hervorming der instellingen; artikel 5, § , van de wet van 27 juni 1937);

- Deelstaten, de gewesten zijn bevoegd zich te verzetten tegen de geluidshinder veroorzaakt door het luchtverkeer (artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 die uitdrukkelijk “de lawaaibestrijding” omvat onder de regionale bevoegdheden).

De plannen en programma’s moeten “door wetgevende, regelgevende of administratieve bepalingen zijn voorgeschreven”. Dit betekent dat zij hun bron moeten vinden in een bepaling die er het regime van organiseert. De plannen of programma’s die niet gebaseerd zijn op een vooraf vastgesteld normatief kader vallen daarom niet binnen het toepassingsgebied van de richtlijn, de ministeriële instructies “vliegtuig” worden, afgezien van het feit dat ze noch een plan noch een programma zijn, genomen met inachtneming van de bevoegdheden van de minister die de luchtvaart in zijn bevoegdheden heeft.

Een plan is een reeks van vastgestelde bepalingen die zijn aangenomen voor de uitvoering van een project, zoals een economisch plan, een financieel plan, een stabilisatie-, herstel-, stimulerings-, bezuinigings- of zelfs stedenbouwkundig plan, een sociaal plan of een werkorganisatieplan.

Bepaalde actiecomités hebben, met het voor de hand liggend doel om schade te veroorzaken, verwarring te zaaien en een negatief beeld te geven van de minister die instructies heeft genomen met betrekking tot het baangebruik of de vluchtorganisatie, elk nieuw besluit gebrandmerkt met de naam “Plan” en de “achternaam van de minister”, hoewel ze absoluut geen plan is.

Een andere verwarring komt van de term “vluchtplan”, wat lijkt op een routeplan voor de auto, de voorbereiding van de route die zal worden gevolgd door een luchtvaartuig tussen de luchthaven van vertrek en de luchthaven van bestemming volgens de lading van het vliegtuig, de heersende wind, de beschikbaarheid van het luchtruim en luchthavenbanen; en dit plan is duidelijk geen plan of programma in de zin van de wet van 13 februari 2006.

De ministeriële instructies van 15 maart 2012 en 21 juni 2012 bevatten geen uitvoeringstermijn, noch een chronologische volgorde, implementatieschema of opeenvolgende fasen, ze zijn gewoon bedoeld om de veiligheid en evolutie van luchtvaartuigen op basis van de handhaving van de maximale operationele capaciteit van de banen op de Luchthaven Brussel-Nationaal beter te organiseren, om de capaciteit van 74 bewegingen per uur te garanderen in overeenstemming met de wettelijke bepalingen:

- Artikel 24 van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de Luchthaven Brussel-Nationaal aan de naamloze vennootschap B.I.A.C. “de licentiehouder garandeert de opgegeven capaciteit van de banen op vierenzeventig gecoördineerde bewegingen per uur, een capaciteit die verhoogd kan worden tot tachtig bewegingen per uur”*
- Artikel 24 § 1er van het koninklijk besluit van 25 april 2014 tot goedkeuring van het derde beheerscontract tussen de Staat en BELGOCONTROL: “BELGOCONTROL garandeert de opgegeven capaciteit van de banen op de Luchthaven Brussel-Nationaal als volledig gecoördineerde luchthaven, op 74 gecoördineerde bewegingen per uur”*

De federale minister die de luchtvaart in zijn bevoegdheden heeft onderneemt alleen administratieve acties binnen het kader van zijn eigen bevoegdheden op het gebied van de luchtvaart, aangezien er op federaal niveau geen bevoegdheid is op milieugebied is het duidelijk en onbetwistbaar dat de ministeriële instructies van de Federale Minister van Vervoer uitsluitend betrekking hebben op zijn ministeriële bevoegdheden op het gebied van transport en luchtverkeersveiligheid.

De ministeriële instructies met betrekking tot de Luchthaven Brussel-Nationaal hebben tot doel het rationeel gebruik van de banen en het luchtruim rond het luchthaventerrein te verbeteren; en hebben geen enkele milieudoelstelling, maar uitsluitend een doel tot verkeersveiligheid.

De ministeriële instructies met betrekking tot de organisatie van het luchtverkeer op Brussel-Nationaal, de keuze van de gebruikte banen, de afbakening van de waarden van windcomponenten, het gebruik van het luchtruim en de definitie van landings- en opstijgprocedures zijn niet onderworpen aan een besluit van de Raad van Ministers, vallen niet onder het Overlegcomité tussen de Federale Staat en de gewesten, worden niet voorafgegaan door een advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en worden niet aan de gewesten voorgelegd ter advies of informatie.

Het doel van de ministeriële instructies is dus wel degelijk het organiseren van de veiligheid en het vlotte verloop van het luchtverkeer, en niet om te handelen op het vlak van milieu.

De Europese richtlijnen noemen de kwestie van het luchtverkeer enkel en alleen – en uitsluitend – bij de constructie van luchtvaartterreinen en landings- en opstijgbanen die langer zijn dan 2.100 meter.

Uitgaande van het basisprincipe van het bestuursrecht dat een administratie niet kan liegen, kan deze zelfde administratie niet met gespleten tong spreken en van mening zijn dat de luchtvaartprocedures alleen een plan of een programma zijn voor Brussel-Nationaal, en van mening zijn dat ze het niet zijn voor alle andere burger- en militaire luchthavens van het land (Oostende, Luik, Kortrijk, Charleroi, Melsbroek, Florennes, Chièvres en Bevekom). Zo zijn met name alle luchtlandingsprocedures omgezet in PBN-satellietgeleidingsmodus door RNP-benaderingen op alle banen in België behalve op de banen 07L/R van Brussel-Nationaal.

Deze publicaties van nieuwe RNP-naderingsprocedures op alle Belgische banen zijn voorgesteld, aanvaard en gevalideerd door de Belgische luchtvaartadministratie D.G.L.V. zonder beroep te doen op de openbare raadplegingsprocedures en effectbeoordelingen; terwijl deze procedures nieuwe procedures zijn die **GEEN** transcriptie zijn van oude procedures in satellietgeleidingsmodus.

Daarom kan het D.G.L.V. niet eisen dat aan de wet van 13 februari 2006 voor de landingsprocedures in de RNP-naderingsmodus wordt voldaan voor de banen 07L en 07R van Brussel-Nationaal, **ZONDER** de naleving van dezelfde wet te eisen voor landingsprocedures in RNP-nadering voor banen 25L, 25R, 01 en 19 op Brussel-Nationaal en voor alle andere banen op andere luchthavens in België, en zelfs Luxemburg (RNP ELLX RWY 06, RWY 24, AIRAC ARDT 004/2020 gepubliceerd op 13 februari 2020 en van kracht op 26 maart 2020).

Dezelfde administratie moet eenzelfde neutrale en niet-partijdige houding aannemen bij het onderzoeken van alle dossiers die haar zouden worden voorgelegd, en haar standpunt niet tegenspreken of wijzigen volgens de onderzochte punten. Aangezien het D.G.L.V. de RNP-procedures heeft geïmplementeerd voor alle luchthavens in het land, zonder de openbare raadplegingsprocedure en de effectbeoordeling, moet ze dezelfde richtlijn correct en consistent handhaven voor de toekomstige publicatie van landingsprocedures in RNP-modus voor de banen 07L en 07R op de Luchthaven Brussel-Nationaal.

Tot slot, uit de analyse van alle documenten die we hebben geraadpleegd is het duidelijk dat de ministeriële instructies met betrekking tot de organisatie van vluchten op de Luchthaven Brussel-Nationaal NOCH een plan NOCH een programma zijn en om deze reden zijn zij NIET onderworpen aan de raadplegings- en effectbeoordelingsprocessen voorzien in de Europese richtlijnen of de wet van 13 februari 2006, aangezien deze instructies gebaseerd zijn op de organisatie van het luchtverkeer ter verzekering van de veiligheid en het vlot verloop ervan.

Zijn luchtvaartprocedures een plan of een programma ?

Het antwoord is: NEE!





Ombudsdienst voor de Luchthaven Brussel-Nationaal
c/o skeyes site te Steenokkerzeel, lokaal S.1.3.08
Tervuursesteenweg 303, 1820 Steenokkerzeel

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Philippe TOUWAIDE
Directeur van de Federale Ombudsdienst voor de Luchthaven Brussel-Nationaal

Tweede editie 2023