



# EU-recht en rechtsbescherming tegen plannen en programma's in het omgevingsrecht

Welke eisen stellen het Verdrag van Aarhus en het EU-recht aan de rechtsbescherming en voldoet Nederland daaraan?

- › Dr. Lorenzo Squintani, Rijksuniversiteit Groningen

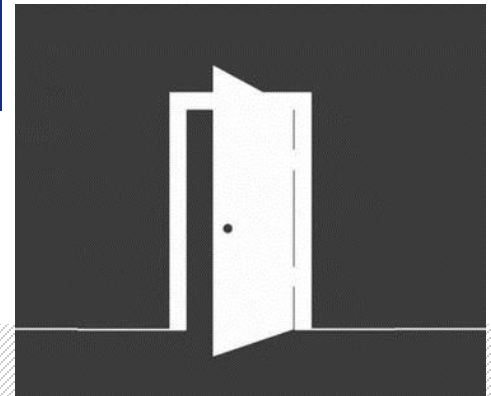




## Gebaseerd op:



- E. Plambeck en L. Squintani, *Rechtsbescherming tegen plannen en programma's in het licht van het Unierecht*, TvO, 2018/2
- L. Squintani & E.J.H. Plambeck, *Judicial protection against plans and programmes affecting the environment – A backdoor solution to get an answer from Luxembourg*, JEEPL 2016/3-4, pp. 294-324





# Begrippen plannen en programma's in het EU-milieurecht

- › Gebruikt in vele EU-milieurichtlijnen
  - Bijv. artikel 13 van de KRW, artikel 23 van de Richtlijn Luchtkwaliteit, en artikel 28 van de Afvalstoffenrichtlijn.
- › Gedefinieerd alleen in Smb-richtlijn:
  - “plannen en programma's die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven” (Artikel 2)





- › Dat document dient de criteria en de regels in verband met de ruimtelijke ordening, dan wel luchtkwaliteit, waterkwaliteit of afvalstoffen vast te stellen en te voorzien in toezichtregels en -procedures die bij de uitvoering van een of meer projecten in acht moeten worden genomen. (Zaal C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles*)
  - Bijv. Richtlijn maritieme ruimtelijke planning
- › Iedere handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. (Zaak C-290/15, *Patrice D'Oultremont*)
  - Bijv. Artikel 6(1) of Artikel 6(3) Habitatsrichtlijn





## Kortom:

- › Documenten met regelgevende functie en enige mate van abstractie
- › Toch onder EU-milieurichtlijnen mogelijk om specifieke handelingen op te nemen in plannen en programma's
  - Expliciet gezegd, bijv. in artikel 11, derde lid, onder j, KRW over ontheffingen voor lozing in het water
  - Of op basis van discretionaire bevoegdheid LS





## Relevant kenmerk:

- › Zulke plannen en programma's zijn een onderdeel van de rechten die burgers in EU hebben onder het milieurecht
  - Inhoudelijk:
    - Commission Notice 2017 refereert naar *Kraaijeveld*
    - Zie ook *Janecek*- en *RWE*-zaken
  - Procedureel:
    - Artikel 7 AV (en zijn implementatie)







# *Ubi ius ibi remedium*





- › Doel: “*effective judicial mechanisms should be accessible to the public, including organizations, so that its legitimate interests are protected and the law is enforced.*” (Preambule van het Verdrag para. 18, zie ook artikels 1 t/m 3 AV)
- › ... the Committee understands that decisions concerning area plans (“plan de secteur”) do not ... qualify as decisions on whether to permit a specific activity. Therefore, article 9, paragraph 3, is the correct provision to review Belgian law on access to justice with respect to area plans, as provided for in Walloon legislation. (Belgium, ACCC/C/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28 juli 2006, para. 31)





## Kortom:

- › Plannen en programma's met regelgevend karakter door middel van:
  - Artikel 9(3) AV, tenzij
  - Artikel 9(2) AV voor specifieke handelingen in plannen en programma's





## Rechtsbescherming onder EU-recht

- › Secundair EU-milieurecht zwijgt over rechtsbescherming tegen plannen en programma's!
- › Echter Hof EU gebruikt primair EU-recht:
  - Artikel 19 VEU (soms) juncto Artikel 47 Handvest
- › In samenwerking met Artikel 9(3) of 9(2) AV
  - *Zoskupenie II* (Zaak C-243/15) → o.g.v. RW Artikel 6(3) HR
  - *Protect* (Zaak C-664/15) → o.g.v. rechtmatigheidstoets artikel 9(3) AV! (maar zie *Pylon* zaak)
  - *Janecek*- en *RWE*-zaken (?)





## Directe of exceptieve toetsing?

- › EU-interpretatiemethoden (!)
  - Doel, stelsel, bewoordingen (Zaak 32/84, *Van Gend & Loos*)
  - Voorkeur voor interpretatie die meeste zekerheid biedt voor doeltreffendheid EU-recht (Zaak 187/87, *Land de Sarre*)





## Directe of exceptieve toetsing? (Vervolg)

- › T.a.v. doel: iedereen heeft het recht om te leven in een gezond milieu en de verplichting om het milieu te beschermen en te verbeteren voor huidige en toekomstige generaties
  - beide geschikt
  - Echter: exceptieve toetsing leidt tot vertraging





## Directe of exceptieve toetsing? (Vervolg)

- › T.a.v. systeem:
  - Participatie = rechtsbescherming
  - Belanghebbende i.h.k.v. plannen en programma's ruimer dan i.h.k.v. specifieke handelingen
  - Exceptieve toetsing komt te laat in beeld om participatie te herorganiseren!





## Directe of exceptieve toetsing? (bijna slot)

- › T.a.v. bewoordingen artikel 9(3) AV:
  - ‘acts of public authorities’
  - ‘which contravene provisions of its national law relating to the environment’
- › Focus op rechtmatigheid
- › Geen vereiste dat milieu daadwerkelijk wordt aangetast zoals soms in NL wordt beweerd.
  - Denk aan het VK







## Directe of exceptieve toetsing? (slot)

- › Exceptieve toetsing kan niet volledig worden uitgesloten, toch
- › Duidelijk voorkeur voor rechtsbescherming tegen plannen en programma's als zodanig!
- › *Zoskupenie II* zaak → ingewikkelde constructies zijn niet welkom!
  - Rb. Den Haag 27 december 2017, r.o. 4.56: **lappendeken**
  - ABRvS 10 december 2014 ECLI:NL:RVS:2014:4493 juncto Rb. Den Haag 12 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:14947





# Inhoud EU-verplichting

- › Artikel 9(4 en 5) AV
- › Belanghebbende begrip t.a.v. NGOs (Zaak C-263/08 *Djurgården*)
- › Koppeling deelname aan publieke participatie en rechtsbescherming (*Djurgården* en *Protect*)
- › Relevantie relativiteitsvereiste t.a.v. NGOs (Zaak C-137/14, *Commissie tegen Duitsland*)
- › Koppeling bezwaargronden en beroepsgronden (*Commissie tegen Duitsland*)





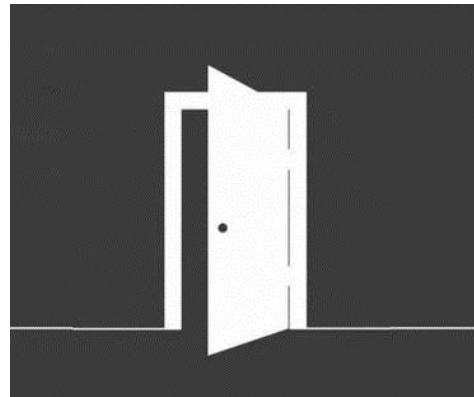
## Inhoud EU-verplichting (slot)

- › Procedurele alsmede de materiële rechtmatigheid toetsbaar, (*Commissie tegen Duitsland*)
- › met discretie over intensiteit (*Commissie tegen Duitsland* en Zaak C-71/14, *East Sussex*)
- › Doeltreffende oplossing, tenzij inhoud hetzelfde blijft (Zaak C-72/12, *Altrip*)
- › Voorwaarden voor *ex nunc* vernietiging (Zaak C-379/15, *Association France Nature Environnement*)
- › Hoe dan ook, de schade aan het milieu moet worden tenietgedaan (Zaak C-399/14 *Grüne Liga Sachsen*)





Wat gebeurt als een plan of programma fout is en rechtsbescherming niet adequaat is?

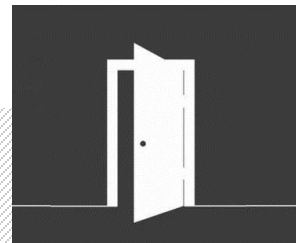


- › Focus alleen op uitzonderingen op inroepbaarheid *res iudicata*
- › Staatsaansprakelijkheid is ingewikkeld (zie *Köbler*)



## Uitzonderingen op *res iudicata* beginsel

- › Reikwijdte *res iudicata* onder EU-recht:
  - Triple identity test: ‘parties, cause and object’ (*Köbler, Lucchini, Fallimento Olimpiclub*)
  - NL lijkt dus te streng op dit punt (Kornezov, CMLR 2014 met verdere verwijzingen)
- › Vier uitzonderingsroutes:
  - 1) de Kühne & Heitz uitzondering,
  - 2) de i-21 Germany and Arcor uitzondering,
  - 3) de Byankov en Ciola uitzondering,
  - 4) de Commission v Germany uitzondering.





# EU-recht stelt vergaande eisen in het kader van rechtsbescherming tegen plannen en programma's in het omgevingsrecht

De vraag is of Nederland voldoet aan zulke eisen

- › Voor vragen [L.Squintani\\_at\\_rug.nl](mailto:L.Squintani_at_rug.nl)