



Datum van inontvangstneming : 10/04/2025

Zaak C-151/25 [Viaudret] ⁱ

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing op grond van artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

20 februari 2025

Verwijzende rechter:

Raad van State (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 februari 2025

Verzoekende partij:

F.B.

Verwerende partij:

Waals Gewest

Interveniënten:

Naamloze vennootschap PARC ÉOLIEN DE LEUZE-EN-HAINAUT

Naamloze vennootschap E-NOSVENTS

Naamloze vennootschap ELECTRABEL

Voorwerp van het hoofdgeding

Dit bestuurlijke geding betreft een besluit tot verlenging van een bouw- en exploitatievergunning zonder voorafgaand openbaar onderzoek.

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

Feiten en procedure in het hoofdgeding

Verzoeker in het hoofdgeding vordert nietigverklaring van een besluit van de technisch ambtenaar van 2 april 2020 tot verlenging van de geldigheidsduur van de aan Parc éolien de Leuze-en-Hainaut (PELZ) verleende gecombineerde vergunning voor de bouw en exploitatie van een park met tien windturbines te Leuze-en-Hainaut (België) (hierna: „bestreden handeling”).

Voor dit windturbinepark was op 28 augustus 2009 een eerste vergunning verleend, die op 16 april 2014 door de Raad van State was ingetrokken. Een nieuwe vergunning, die op 8 september 2014 na aanvullend onderzoek was verleend, werd op 25 januari 2017 ingetrokken. Na een nieuw aanvullend onderzoek werd op 6 juni 2017 een vergunning verleend voor een periode van twintig jaar, ingaande op 28 augustus 2009. Het beroep tot nietigverklaring van deze vergunning is verworpen bij een arrest van de Raad van State van 29 maart 2022.

De bestreden handeling verlengt de geldigheidsduur van laatstgenoemde vergunning met tien jaar, waardoor deze geldig blijft tot en met 27 augustus 2039.

De vennootschappen Parc éolien de Leuze-en-Hainaut (PELZ), eNosVents en Electrabel zijn toegelaten tot interventie in de procedure als begunstigden van deze handeling.

Voorwerp van de prejudiciële vraag

De Raad van State verzoekt het Hof om uitlegging van artikel 6, leden 1 en 10, van het op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus) alsmede van de punten 20 en 22 van bijlage I bij dit Verdrag.

Prejudiciële vraag

Op verzoek van verzoeker legt de Raad van State het Hof de volgende prejudiciële vraag voor:

„In het kader van een juridische regeling waarin voor de exploitatie van een in bijlage I bij het Verdrag van Aarhus vermelde activiteit een exploitatievergunning is verleend voor een periode van maximaal 20 jaar,

– moeten artikel 6, leden 1 en 10, van het Verdrag van Aarhus en de punten 20 en 22 van bijlage I daarbij aldus worden uitgelegd dat een inspraakfase is vereist voor een besluit om de exploitatie van de activiteit die aanvankelijk voor 20 jaar was toegestaan, met 10 jaar te verlengen?

– en moet artikel 6, leden 1 en 10, van het Verdrag van Aarhus aldus worden uitgelegd dat een juridische regeling waarin de procedure voor verlenging van de exploitatie van de activiteit met 10 jaar nooit een inspraakfase met zich meebrengt, niet verenigbaar is met deze bepaling?”

Aangevoerde bepalingen

Verdrag van Aarhus

Artikel 1 van het Verdrag van Aarhus bepaalt:

„Doel

Om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, waarborgt elke partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag.”

In artikel 6 van het Verdrag van Aarhus wordt onder meer bepaald:

„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;

b) past, in overeenstemming met haar nationale wetgeving, de bepalingen van dit artikel ook toe op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Hiertoe bepalen de partijen of een dergelijke voorgestelde activiteit onder deze bepalingen valt;

[...]

10. Elke partij waarborgt dat, wanneer een overheidsinstantie de voorwaarden voor het uitvoeren van een in lid 1 bedoelde activiteit heroverweegt of aanpast, de bepalingen van de leden 2 tot en met 9 van dit artikel dienovereenkomstig worden toegepast, waar dit van toepassing is.”

Bijlage I bij dit Verdrag, met als opschrift „LIJST VAN ACTIVITEITEN BEDOELD IN ARTIKEL 6, LID 1, ONDER a)”, heeft onder meer betrekking op:

„20. Activiteiten die niet vallen onder de voorgaande paragrafen 1 tot en met 19 wanneer in inspraak is voorzien ingevolge een procedure voor milieueffectbeoordeling in overeenstemming met nationale wetgeving.

[...]

22. Op elke wijziging of uitbreiding van activiteiten is, wanneer zulk een wijziging of uitbreiding op zichzelf voldoet aan de in deze bijlage omschreven criteria/drempels, artikel 6, lid 1, onder a), van dit Verdrag van toepassing. Op elke andere wijziging of uitbreiding van activiteiten is artikel 6, lid 1, onder b), van dit Verdrag van toepassing.”

Belgisch recht

Decreet van 23 juni 2016 houdende wijziging van het Milieuwetboek, van het Waterwetboek en van verscheidene decreten inzake afvalstoffen en milieuvergunning (hierna: „decreet van 23 juni 2016”)

Volgens artikel 89 van het decreet van 23 juni 2016 bedraagt de maximumduur van de vergunning voor een windturbine dertig jaar.

Artikel 109 van dit decreet bepaalt dat vergunningen die vóór 1 augustus 2016 geldig waren, met ten hoogste tien jaar kunnen worden verlengd.

Besluit van de Waalse Regering van 20 april 2017 tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 4 juli 2002 betreffende de procedure en diverse maatregelen voor de uitvoering van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning en tot uitvoering van de artikelen 108 en 109 van het decreet van 23 juni 2016 tot wijziging van het Milieuwetboek, het Waterwetboek en verscheidene decreten inzake afvalstoffen en milieuvergunning (hierna: „besluit van 20 april 2017”)

Dit besluit voorziet niet in een nieuwe inspraakprocedure.

Argumenten van partijen in het hoofdgeding

Verzoek tot nietigverklaring

- 1 Verzoeker voert een middel aan dat is ontleend aan schending van artikel 6, lid 10, van het Verdrag van Aarhus, de artikelen 2, 50 en 97 van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning (hierna: „decreet van 11 maart 1999”), artikel 109 van het decreet van 23 juni 2016, de artikelen D.50 en D.75 van Boek I van het Milieuwetboek en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.
- 2 Hij voert aan dat het windturbinepark waarvoor in casu een vergunning is verleend, van rechtswege is onderworpen aan een milieueffectbeoordeling, met daarin een inspraakfase. Hij preciseert dat dit windturbinepark, gelet op bijlage I bij het Verdrag van Aarhus, binnen de werkingssfeer van artikel 6, lid 1, onder a), van dit Verdrag valt.

- 3 Hij betoogt dat het besluit tot wijziging van de voorwaarden voor de exploitatie van een dergelijke activiteit moest worden voorafgegaan door een inspraakfase en dat het niet organiseren van een openbaar onderzoek resulteert in onwettigheid van het bestreden besluit, aangezien het openbaar onderzoek een wezenlijk vormvoorschrift is.

Memorie van antwoord

- 4 Verweerder betoogt dat, gelet op de definitie van de begrippen „project” en „vergunning” in artikel 1, lid 2, onder a) en c), van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1), de bestreden handeling, die bestaat in de verlenging van de geldigheidsduur van de milieuvergunning, geen besluit tot verlening van een vergunning voor een project is. Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof en de rechtsleer stelt hij voorts dat „[h]et besluit waarbij toestemming wordt verleend voor de voortzetting van de exploitatie van een activiteit en dat geen enkele wijziging of uitbreiding toestaat die de materiële toestand ervan verandert, [...] geen vergunning [vormt]”.
- 5 Verweerder is van mening dat de bestreden handeling evenmin een besluit tot verlenging van de milieuvergunning is. Hij benadrukt dat het Waalse recht geen regeling kent voor de verlenging van de milieuvergunning.
- 6 Voorts is hij van mening dat de geldigheidsduur van de vergunning niet een van de bijzondere voorwaarden voor de exploitatie van een installatie is, die bij de afgifte van de vergunning worden vastgesteld. Hij is van mening dat „uit de lezing van het decreet van 11 maart 1999, het decreet van 23 juni 2016 en het uitvoeringsbesluit daarvan blijkt dat de procedure voor de verlenging van de geldigheidsduur geen verband houdt met de vaststelling of wijziging van de exploitatievoorwaarden opdat de exploitant in aanmerking komt voor de verlenging”.
- 7 Voorts voert hij aan dat „bij de beslissing over de verlenging logischerwijs niet dezelfde beoordelingscriteria worden gehanteerd als bij de beslissing op een aanvraag voor een gecombineerde vergunning”. Volgens verweerder berust de verlening of weigering van een milieuvergunning op de criteria inzake de naleving van de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften, de doelstellingen van het beleid inzake ingedeelde inrichtingen en de belangen van de exploitant, alsmede op de vergunningsvoorwaarden. Hij stelt daarentegen dat „het waarborgen van het voortbestaan van de milieuvergunningen voor een of meer windturbines door de verlenging ervan beantwoordt aan een behoefte van algemeen belang: de ontwikkeling van hernieuwbare energie”, met dien verstande dat „[a]fgezien van het algemeen belang [...] de ondernemingen hun ontwikkeling ook [moeten] kunnen voortzetten in levensvatbare technische en economische omstandigheden”.

- 8 Verweerder is van mening dat de inspraakprocedure betrekking heeft op de vergunning voor een project en niet op de verlenging van de exploitatieduur van de activiteit. Onder verwijzing naar artikel 6, lid 1, van het Verdrag van Aarhus stelt hij dat het verlengingsbesluit niet tot doel heeft een vergunning te verlenen voor een in bijlage I bij dit Verdrag bedoelde activiteit.
- 9 Hij wijst erop dat de stelling dat de geldigheidsduur van de vergunning een exploitatievoorwaarde is, door de Raad van State is overgenomen in advies nr. 60.433/4 van 14 december 2016 over het voorontwerp van besluit dat heeft geleid tot het besluit van 20 april 2017.
- 10 Hij verwijst naar de nota aan de Waalse regering voor de tweede lezing van dit ontwerp, waarin wordt uiteengezet waarom het besluit niet voorziet in een inspraakprocedure.
- 11 Verweerder voegt hieraan toe dat verzoeker niet aangeeft in welk opzicht de gevolgen die bekend waren op het tijdstip waarop de vergunning werd verleend voor een periode van twintig jaar, eindigend op 27 augustus 2029, verschillen van de gevolgen die in aanmerking moeten worden genomen voor de periode vanaf de verlenging van de vergunning tot en met 27 augustus 2039. Hij merkt op dat het publiek zich over het project en over de mogelijke gevolgen ervan heeft kunnen uitspreken tijdens openbare onderzoeken naar aanleiding van de verschillende rechtsmiddelen betreffende het windturbineproject.

Memorie in interventie

- 12 Intervenienten bevestigen dat het krachtens artikel 109 van het decreet van 23 juni 2016 genomen besluit tot verlenging van een gecombineerde vergunning noch een vergunning noch een project in de zin van richtlijn 2011/92 is. Verzoeker kan zich dus niet beroepen op de rechtstreekse werking van het Verdrag van Aarhus.
- 13 Zij zijn van mening dat de verlenging van de geldigheidsduur van een gecombineerde vergunning op grond van artikel 109, tweede alinea, van het decreet van 23 juni 2016 geen activiteit is die binnen de werkingssfeer van bijlage I bij het Verdrag van Aarhus valt. Volgens hen vereist noch dit artikel, noch het besluit van 20 april 2017 tot uitvoering van dit artikel dat de verlenging van de geldigheidsduur van vergunningen voor windturbineparken die vóór 1 augustus 2016 zijn verleend, wordt onderworpen aan een milieueffectbeoordelingsprocedure, zodat artikel 6, lid 10, van het Verdrag van Aarhus buiten toepassing moet worden gelaten.

Memorie van repliek

- 14 Verzoeker is van mening dat een beroep op richtlijn 2011/92 niet relevant is, aangezien het middel dat hij tot staving van zijn beroep aanvoert niet is ontleend aan schending van deze richtlijn.

- 15 Hij meent dat de werkingssfeer van deze richtlijn beperkter is dan die van het Verdrag van Aarhus en dat het begrip „project” in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van deze richtlijn, zoals uitgelegd door het Hof, betrekking heeft op werken of ingrepen die de materiële toestand van de locatie wijzigen, hetgeen de loutere verlenging van een bestaande exploitatievergunning uitsluit. Hij preciseert dat alleen richtlijn 2011/92 het begrip „project” koppelt aan „ingrepen in natuurlijk milieu” en dat dit niet het geval is voor richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), het Verdrag van Espoo van 25 februari 1991 inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Espoo-verdrag) of het Verdrag van Aarhus. Onder verwijzing naar met name de conclusies van het comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus (hierna: „comité van Aarhus”) en documenten van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties stelt verzoeker dat artikel 6 van het Verdrag van Aarhus van toepassing is op besluiten tot verlenging van exploitatievergunningen zonder verdere ingrepen in het natuurlijk milieu.
- 16 Hij herinnert eraan dat het middel waarop hij zich beroept, gebaseerd is op artikel 6, leden 1 en 10, van het Verdrag van Aarhus en dat niet wordt betwist dat de vergunning voor een windturbinepark binnen de werkingssfeer van artikel 6, lid 1, onder a), van dit Verdrag valt, zodat de regeling van artikel 6, lid 10, van dit Verdrag van toepassing is. Hij betoogt dat wanneer het besluitvormingsproces met betrekking tot een activiteit een inspraakfase in de zin van artikel 6, lid 1, onder a), van het Verdrag van Aarhus moet omvatten, elke procedure waarmee een overheidsinstantie in een later stadium de voorwaarden voor het uitvoeren van die activiteit kan heroverwegen of aanpassen, eveneens een dergelijke fase moet omvatten.
- 17 Verzoeker is van mening dat de wijziging van de exploitatieduur wel degelijk een wijziging vormt van de voorwaarden voor het uitvoeren van de betrokken activiteit. De bepaling van de duur van de vergunning is onlosmakelijk verbonden met de inhoud van het besluit op de aanvraag voor een milieuvergunning of een gecombineerde vergunning.
- 18 Bovendien is er geen wettelijke bepaling op grond waarvan kan worden aangenomen dat verschillende beoordelingscriteria moeten worden gehanteerd naargelang het besluit dat moet worden vastgesteld een besluit tot verlenging van een vergunning dan wel een besluit tot verlening van een vergunning is.
- 19 Verzoeker is van mening dat het niet aan hem staat om uiteen te zetten in welk opzicht de gevolgen die bekend waren op het tijdstip waarop de gecombineerde vergunning werd verleend voor een periode van twintig jaar, eindigend op 27 augustus 2029, verschillen van de gevolgen die voor de periode van 28 augustus 2029 tot en met 27 augustus 2039 in aanmerking moeten worden genomen. Hij is ten eerste van mening dat verweerder aldus verzuimt zijn beoordelingsbevoegdheid uit te oefenen en ten tweede dat de besluitvormingscriteria zich niet beperken tot de gevolgen van het betrokken

project, maar ook betrekking hebben op de toelaatbaarheid van de verlenging van de duur van een gecombineerde vergunning in het licht van het vereiste dat de beste beschikbare technieken in acht worden genomen.

Laatste memorie van verzoeker

- 20 Verzoeker brengt in herinnering dat het besluit tot verlenging van de exploitatie van een installatie op twee manieren kan worden geanalyseerd in het licht van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus: zij kan worden beschouwd als een besluit tot verlening van een exploitatievergunning in de zin van artikel 6, lid 1, van dit Verdrag of als een besluit tot wijziging van een in bijlage I bij dit Verdrag bedoelde activiteit. Deze wijziging kan bovendien worden opgevat als een besluit tot verlening van een vergunning (voor een langere periode) voor een activiteit van bijlage I die onder de eerste volzin van punt 22 van die bijlage valt en waarop artikel 6, lid 1, onder a), van het Verdrag van Aarhus van toepassing is, of, overeenkomstig de conclusies en aanbevelingen van het comité van Aarhus, als een wijziging van de voorwaarden voor de exploitatie van een in artikel 6, lid 10, van dit Verdrag geregelde activiteit van bijlage I, waarvoor de in de leden 2 tot en met 9 van dit artikel bedoelde inspraakregelingen „dienovereenkomstig worden toegepast, waar dit van toepassing is”.
- 21 Verzoeker beroept zich in dit verband op de uitlegging door het comité van Aarhus van de term „dienovereenkomstig” en het begrip „waar dit van toepassing is” en stelt dat in een procedure tot heroverweging of aanpassing van de voorwaarden voor de exploitatie van een activiteit van bijlage I inspraak de regel is en het ontbreken van inspraak de uitzondering, waarbij de bewijslast voor het onbeduidende karakter van de heroverweging of aanpassing op de bevoegde instantie rust. Hij merkt tevens op dat volgens het comité van Aarhus een rechtsstelsel dat in geen enkele mogelijkheid van inspraak in een dergelijke procedure voorziet in strijd is met de voorschriften van artikel 6, lid 10, van het Verdrag van Aarhus, en dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan het besluit tot verlenging van de exploitatievergunning, dat onderworpen is aan de bepalingen van artikel 6 van dit Verdrag, behalve wanneer de wijziging van de toegestane duur een „minimale omvang [heeft] en [...] kennelijk geen of slechts verwaarloosbare gevolgen voor het milieu [zou] hebben”. Het comité van Aarhus heeft aldus geweigerd om te erkennen dat de overgang van een bepaalde naar een onbepaalde duur, een verlenging van de exploitatie van 40 tot 60 jaar, of zelfs een verlenging met meer dan twee jaar, slechts van geringe betekenis zou zijn.
- 22 Verzoeker herinnert eraan dat de conclusies en aanbevelingen van het comité van Aarhus geen uitlegging vormen die afkomstig is van een rechterlijke instantie die bevoegd is om de bepalingen van het Verdrag van Aarhus uit te leggen.
- 23 Volgens hem is de rechtspraak van het Hof, ongeacht of zij gebaseerd is op richtlijn 2011/92 dan wel op richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB 2010, L 334, blz. 17), niet

doorslaggevend, aangezien daarin niet het karakter van een aan de milieueffectbeoordeling onderworpen „project” wordt toegekend aan de wijziging van een project die de materiële toestand van de locatie niet wijzigt of aan de verlenging van de exploitatieduur van een installatie. Hij merkt tevens op dat richtlijn 2010/75 enkel in het kader van een „belangrijke wijziging” van een activiteit in een inspraakfase voorziet.

- 24 Verzoeker is van mening dat de verlenging van de exploitatie met tien jaar, dat wil zeggen met de helft van de aanvankelijke exploitatieperiode, niet van geringe betekenis is en derhalve tot gevolg heeft dat de inspraakregelingen van artikel 6, leden 2 tot en met 9, van het Verdrag van Aarhus moeten worden toegepast. Hij voegt daaraan toe dat door de voortzetting van de exploitatie van het windturbinepark met tien windturbines de nadelen van de aanwezigheid en de exploitatie van deze installatie blijven bestaan en dat hij deze gevolgen niet nader hoeft te preciseren, aangezien het gaat om een activiteit die onder bijlage I bij het Verdrag van Aarhus valt. Hij herinnert eraan dat de oorspronkelijke vergunningsaanvraag tot verschillende negatieve adviezen en afwijzende besluiten heeft geleid en dat de verwerping van het bij de Raad van State tegen de litigieuze vergunning ingestelde beroep niet betekent dat deze vergunning rechtmatig of onschadelijk is.
- 25 Hij stelt vast dat de grief inzake niet-ontvankelijkheid ongegrond is, aangezien de bestreden handeling aanleiding had moeten geven tot een openbaar onderzoek, waarvan dus overeenkomstig artikel D.29-22, lid 2, van Boek I van het Milieuwetboek een bericht had moeten worden aangeplakt, en dat de termijn om een rechtsmiddel in te stellen pas kon ingaan als dit was gebeurd.
- 26 Subsidiair verzoekt hij de Raad van State om het Hof van Justitie een prejudiciële vraag te stellen over de uitlegging van de relevante bepalingen van het Verdrag van Aarhus.

Laatste memorie van interveniënten

- 27 Intervenienten betogen dat het door verzoeker aangevoerde middel niet-ontvankelijk is, aangezien de litigieuze verlenging geen in bijlage I bij het Verdrag van Aarhus bedoelde activiteit is en artikel 6, lid 10, van dit Verdrag geen rechtstreekse werking kan hebben wanneer het betrekking heeft op een activiteit die niet in die bijlage is vermeld.
- 28 Zij herinneren aan de draagwijdte van punt 20 van bijlage I bij het Verdrag van Aarhus, dat betrekking heeft op alle activiteiten waarvoor de nationale wetgeving voorziet in een milieueffectbeoordeling (MEB) waarbij inspraak mogelijk is. Zij merken op dat noch artikel 109, tweede alinea, van het decreet van 23 juni 2016, noch het besluit tot uitvoering van dit decreet vereist dat de verlenging van de geldigheidsduur van vergunningen voor windturbineparken waarvoor vóór 1 augustus 2016 een vergunning is verleend, wordt onderworpen aan een

milieueffectbeoordelingsprocedure, en zij leiden hieruit af dat deze verlenging geen activiteit is als bedoeld in punt 20 van bijlage I bij het Verdrag van Aarhus.

- 29 Zij herinneren in dit verband aan de rechtspraak van het Hof op basis van richtlijn 2011/92 – waarin een wijziging van een project die de materiële toestand van de locatie niet verandert niet als „project” wordt gekwalificeerd – en aan de rechtspraak op basis van richtlijn 2010/75 – waarin de verlenging van een exploitatievergunning op zichzelf niet wordt beschouwd als „belangrijke wijziging” van de installatie waarvoor inspraak van het publiek vereist is. Volgens hen verzet deze rechtspraak zich ertegen dat de litigieuze verlenging wordt beschouwd als een activiteit die onder punt 20 van bijlage I bij het Verdrag van Aarhus valt.
- 30 Zij zijn van mening dat de litigieuze verlenging, aangezien zij niet onder deze bijlage valt, slechts aan het Verdrag van Aarhus kan worden onderworpen indien zij een aanzienlijk effect op het milieu kan hebben. Zij merken op dat het comité van Aarhus in zijn rapport van 30 maart 2020 de regeling om de wezenlijke aard van de wijziging van een installatie in de zin van richtlijn 2010/75 te bepalen, vergelijkt met de regeling voor het bepalen van de activiteiten die onder artikel 6, lid 1, onder b), van het Verdrag van Aarhus vallen, en bevestigt dat een voorafgaand besluit van de bevoegde autoriteit over de kwalificatie van de activiteit in het licht van de mogelijke milieueffecten ervan noodzakelijk is, aangezien bij gebreke van dergelijke effecten geen inspraak vereist is. Zij leiden hieruit af dat aan artikel 6, lid 10, van dit Verdrag geen rechtstreekse werking kan worden toegekend met betrekking tot de activiteiten die niet in bijlage I bij dit Verdrag zijn vermeld.
- 31 Gesteld evenwel dat de litigieuze verlenging een activiteit is die onder bijlage I bij het Verdrag van Aarhus valt of in bepaalde gevallen op grond van dit Verdrag moet leiden tot een inspraakfase, benadrukken interveniënten subsidiair dat uit de punten 47 tot en met 49 en 98 van het rapport van het comité van Aarhus van 30 maart 2020, in hun onderlinge samenhang gelezen, volgt dat de uitdrukking „waar dit van toepassing is” in artikel 6, lid 10, van dit Verdrag de verdragsluitende staten een beoordelingsmarge verleent met betrekking tot de noodzaak om inspraak te organiseren in geval van wijziging van de voorwaarden voor de exploitatie van een in het Verdrag bedoelde activiteit, met inbegrip van een in bijlage I daarbij bedoelde activiteit.
- 32 Intervenienten zijn van mening dat de loutere verlenging van de exploitatieduur van het windturbinepark geen betrekking heeft op een milieuaspect van de activiteit en niet kan leiden tot een belangrijke wijziging van de fundamentele parameters ervan, zodat overeenkomstig het arrest van 2 juni 2022, FCC Česká republika (C-43/21, EU:C:2022:425), inspraak niet noodzakelijk is.

Beoordeling door de Raad van State en motivering van de verwijzing

- 33 In haar advies van 14 december 2016 over het voorontwerp van besluit dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse regering van 20 april 2017, merkt de afdeling wetgeving van de Raad van State het volgende op:

„[...] de woorden ‚waar dit van toepassing is’ in [artikel 6, lid 10, van het Verdrag van Aarhus] [lijken] niet aldus te kunnen worden begrepen dat zij de partijen de vrije en volledige keuze laten om de leden 2 tot en met 9 van artikel 6 al dan niet toe te passen wanneer het in lid 10 bedoelde geval zich voordoet. Zij moeten veeleer aldus worden opgevat dat zij een inspraakprocedure voorschrijven voordat een besluit wordt genomen tot heroverweging of aanpassing van de voorwaarden voor de uitoefening van een activiteit die ofwel is opgenomen in bijlage I bij het Verdrag, ofwel niet daarin is opgenomen, maar moet worden geacht een aanzienlijk effect op het milieu te kunnen hebben.”

Zij vervolgt:

„Een besluit tot verlenging van de geldigheidsduur van een vergunning die is verleend voor een in bijlage I bij het Verdrag opgenomen activiteit of een activiteit die moet worden geacht een aanzienlijk effect op het milieu te kunnen hebben, valt binnen de werkingssfeer van artikel 6, lid 10, van het Verdrag: het wijzigt namelijk de voorwaarden waaronder deze activiteit wordt verricht.

Het moet dan ook worden onderworpen aan een inspraakprocedure die in overeenstemming is met artikel 6, leden 2 tot en met 9, van het Verdrag.”

- 34 De Waalse regering heeft dit advies niet opgevolgd en heeft geen nieuwe inspraakprocedure ingevoerd voorafgaand aan het besluit tot verlenging van de geldigheidsduur van een vergunning voor de exploitatie van windturbines.
- 35 In de nota aan de Waalse regering voor de tweede lezing van het ontwerp worden de redenen uiteengezet waarom het betrokken besluit niet voorziet in een inspraakprocedure, in de volgende bewoordingen:

„Voorts zij opgemerkt dat de inspraakprocedure, met inbegrip van de milieueffectbeoordeling die tijdens het onderzoek van de vergunningsaanvraag is uitgevoerd, geen betrekking heeft op de mogelijke duur die in het kader van de vergunning kan worden verleend.

De aanvrager dient namelijk zijn aanvraag in, die vervolgens het voorwerp is van een inspraakprocedure, met inbegrip van een milieueffectbeoordeling, in de hoop dat hij gebruik kan maken van de maximale potentiële duur van zijn vergunning. De gegevens van het dossier worden dus in die zin aan het publiek voorgelegd. Aldus heeft het publiek zich tijdens de inspraakprocedure reeds uitgesproken over deze gegevens, waarvan de vergunningsvoorwaarden in werkelijkheid, ondanks de mogelijkheid van verlenging, niet zijn gewijzigd ten opzichte van de oorspronkelijke voorwaarden waarover het publiek zich diende uit te spreken.

Om deze redenen, die verband houden met het feit dat het opleggen van een aanvullende inspraakprocedure tot discriminatie zou leiden en met het feit dat het publiek zich over het oorspronkelijke project heeft moeten uitspreken, ongeacht de duur ervan maar enkel rekening houdend met de mogelijke gevolgen ervan voor onbepaalde tijd, is het niet passend om voor deze procedure, die het mogelijk maakt bepaalde bijzondere situaties te regulariseren, een nieuwe inspraakprocedure vast te stellen.

Voorts zij eraan herinnerd dat artikel 109 beoogt te voorzien in de mogelijkheid om voor vergunningen voor een of meer windturbines die vóór 1 augustus 2016 geldig of in onderzoek waren verlenging van de looptijd aan te vragen, teneinde in aanmerking te komen voor dezelfde wettelijke regeling als de vergunningen waarvan de aanvraag na 1 augustus 2016 is onderzocht. Om dezelfde redenen als die welke met betrekking tot artikel 108 zijn vermeld, is het niet nodig een nieuwe inspraakprocedure in te voeren.

In beide gevallen worden de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd, niet gewijzigd. De oorspronkelijke voorwaarden blijven ongewijzigd voor de duur van de eventueel toegestane verlenging.”

36 Verweerder rechtvaardigt het ontbreken van een inspraakprocedure dus met de argumenten dat daardoor discriminatie wordt vermeden, dat het publiek zich reeds over het oorspronkelijke project heeft moeten uitspreken, ongeacht de duur ervan, en dat de oorspronkelijke voorwaarden waaronder de activiteit wordt verricht, ongewijzigd blijven.

37 Een internationale bepaling kan worden geacht rechtstreekse werking te hebben wanneer zij bewoordingen bevat die kunnen worden opgevat als verplichtingen die duidelijk en nauwkeurig zijn en voor de uitvoering of werking waarvan geen verdere handeling vereist is.

Doordat artikel 6, lid 10, van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat, „wanneer een overheidsinstantie de voorwaarden voor het uitvoeren van een in lid 1 bedoelde activiteit heroverweegt of aanpast, de bepalingen van de leden 2 tot en met 9 van dit artikel dienovereenkomstig worden toegepast, waar dit van toepassing is”, vermeldt het op objectieve wijze om welke situaties het gaat en welke verplichtingen aan de autoriteiten worden opgelegd. Dit artikel laat de staten geen enkele beoordelingsbevoegdheid wanneer het gaat om een in bijlage I bij dit Verdrag opgenomen activiteit.

38 Het middel dat is ontleend aan schending van artikel 6, lid 10, van het Verdrag van Aarhus is ontvankelijk voor zover deze bepaling de kenmerken bezit die er rechtstreekse werking aan verlenen in de nationale rechtsorde, althans wat de in bijlage I bij dit Verdrag genoemde activiteiten betreft.

39 Voor de uitlegging van de betrokken internationale bepaling verwijzen verzoeker en interveniënten naar de conclusies en aanbevelingen van het comité van Aarhus. Dit is een adviesorgaan, dat dus geen juridisch bindende beslissing kan nemen.

Dezelfde partijen verwijzen ook naar de Toepassingsgids met betrekking tot het Verdrag van Aarhus, die evenmin bindende rechtskracht heeft, maar wel richtsnoeren bevat.

- 40 In casu wordt niet betwist dat de vergunning voor het betrokken windturbinepark binnen de werkingssfeer van artikel 6, lid 1, onder a), van het Verdrag van Aarhus valt, aangezien punt 20 van bijlage I bij dit Verdrag ziet op deze vergunning, als vergunning die is onderworpen aan een effectbeoordelingsprocedure die een inspraakfase omvat.
- 41 De moeilijkheid vloeit voort uit de juridische kwalificatie van het besluit tot verlenging van de geldigheidsduur van de exploitatievergunning voor dit windturbinepark. Dit besluit valt binnen de werkingssfeer van artikel 6, leden 2 tot en met 9, van het Verdrag van Aarhus indien het kan worden aangemerkt als:
 - vergunning voor een onder bijlage I vallende activiteit zoals bedoeld in artikel 6, lid 1, onder a), van het Verdrag van Aarhus, of zelfs een wijziging of uitbreiding van die activiteit zoals bedoeld in punt 22 van die bijlage; of
 - vergunning voor een activiteit die niet is opgenomen in bijlage I bij het Verdrag van Aarhus, maar een aanzienlijk effect op het milieu kan hebben in de zin van artikel 6, lid 1, onder b), van dit Verdrag; of
 - een besluit tot heroverweging of aanpassing van de voorwaarden waaronder een in artikel 6, lid 1, van het Verdrag van Aarhus bedoelde activiteit wordt uitgevoerd in de zin van artikel 6, lid 10, van dit Verdrag.

De Raad van State is dus, evenals verzoeker, van mening dat het Hof moet worden verzocht om een prejudiciële beslissing, aangezien het Hof bevoegd is om uit dien hoofde de bepalingen van het Verdrag van Aarhus uit te leggen (zie in die zin arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punten 29-31).