CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 13 november 2014[1]

Zaak C-570/13

Karoline Gruber

[verzoek van het Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Milieu — Richtlijn 2011/92/EU — Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten — Bouw van een winkelboulevard — Bindende werking van een overheidsbesluit om geen milieueffectbeoordeling te verrichten — Geen inspraak van het publiek"

I – Inleiding

1. Naar Oostenrijks recht kunnen betrokken buren noch het besluit van de overheid betwisten dat bij een project geen milieueffectbeoordeling nodig is, noch tegen de goedkeuring van het project bezwaar maken op grond dat het aan een dergelijke beoordeling had moeten worden onderworpen. Thans wordt het Hof de vraag voorgelegd of dat met de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (hierna: „MEB-richtlijn")[2] verenigbaar is.

2. In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de MEB-richtlijn in bepaalde gevallen aan particulieren het recht verleent om een milieueffectbeoordeling te eisen. Bijgevolg moet worden bezien of de Oostenrijkse wettelijke regeling met dit recht verenigbaar is.

II – Toepasselijke bepalingen

A – *MEB-richtlijn*

3. De punten 4 en 14 van de considerans van de MEB-richtlijn verduidelijken de doelstellingen van de milieueffectbeoordeling met betrekking tot de belangen van particulieren:

„(4) Het blijkt anderzijds noodzakelijk één van de doelstellingen van de Unie op het gebied van de bescherming van het milieu en de kwaliteit van het bestaan te verwezenlijken. [...]

[...]

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — 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). Deze richtlijn is onlangs gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 (PB L 124, blz. 1), die in het hoofdgeding echter nog niet toepasselijk is.

(14) De milieueffecten van een project moeten worden beoordeeld teneinde rekening te houden met het streven de gezondheid van de mens te beschermen, via een beter milieu bij te dragen aan de kwaliteit van het bestaan, toe te zien op de instandhouding van de diversiteit van de soorten, en het reproductievermogen van het ecosysteem als fundamentele grondslag van het leven in stand te houden."

4. Artikel 1, lid 2, onder d) en e), van de MEB-richtlijn omschrijft het begrip betrokken publiek:

„d) ‚publiek': één of meer natuurlijke personen of rechtspersonen en, in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen;

e) ‚betrokken publiek': het publiek dat gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures. Voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten en voldoen aan de eisen van nationaal recht, geacht belanghebbende te zijn."

5. Deze omschrijvingen zijn ter omzetting van artikel 2, leden 4 en 5, van het Verdrag van Aarhus [3] in een eerdere versie van de MEB-richtlijn ingevoegd bij richtlijn 2003/35. [4]

6. Artikel 2 van de MEB-richtlijn bevat enige fundamentele bepalingen:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.

2. De milieueffectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij gebreke hiervan, in andere procedures of in de procedures die moeten worden ingesteld om aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen.

[...]

4. [...] de lidstaten [kunnen] in uitzonderlijke gevallen voor een welbepaald project gehele of gedeeltelijke vrijstelling verlenen van de bepalingen van deze richtlijn.

In dit geval:

a) gaan de lidstaten na of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is;

b) stellen zij de gegevens die zijn verzameld door andere vormen van beoordeling zoals bedoeld onder a), alsmede de gegevens over en de redenen van de vrijstelling ter beschikking van het betrokken publiek;

c) stellen zij de Commissie, voordat de vergunning wordt verleend, op de hoogte van de redenen waarom de vrijstelling is verleend en verschaffen zij haar alle informatie die zij waar dat van toepassing is ter beschikking van hun eigen onderdanen stellen.

3 — Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB 2005, L 124, blz. 4).

4 — 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 de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PB L 156, blz. 17).

[...]”

7. Krachtens artikel 4 van de MEB-richtlijn moet worden vastgesteld of een project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen. In het onderhavige geval is de in de leden 2 en 3 vastgestelde regeling, die de lidstaten een bepaalde beoordelingsvrijheid toekent, van belang:

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

a) door middel van een onderzoek per geval,

of

b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria.

De lidstaten kunnen besluiten om beide onder a) en b) genoemde procedures toe te passen.

3. Bij het onderzoek per geval of bij de vaststelling van drempelwaarden of criteria bij de toepassing van lid 2 moeten de relevante selectiecriteria van bijlage III in acht worden genomen.”

8. Artikel 11 van de MEB-richtlijn bevat een regeling betreffende de toegang tot de rechter, die in hoge mate overeenkomt met artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en eveneens bij richtlijn 2003/35 is ingevoegd:

„De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek die:

a) een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten.

[...]

Wat een voldoende belang dan wel een inbreuk op een recht vormt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. Te dien einde wordt het belang van een niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 1, lid 2, geacht voldoende te zijn in de zin van lid 1, onder a), van dit artikel. Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van lid 1, onder b), van dit artikel.

[...]”

B – *Oostenrijks recht*

9. Het besluit of een milieueffectbeoordeling moet worden verricht, is geregeld in § 3, lid 7, van het Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (Oostenrijkse wet inzake de milieueffectbeoordeling)[5] in de in het onderhavige geval toepasselijke versie[6] (hierna: „UVP-G 2000"):

„Op verzoek van de ontwikkelaar(ster) van een project, een betrokken overheidsorgaan of de ombudsman in milieuzaken stelt de overheidsinstantie vast of krachtens deze federale wet een milieueffectbeoordeling moet worden verricht voor een project [...] Het besluit wordt in zowel eerste als tweede aanleg binnen een termijn van zes weken vastgesteld. De ontwikkelaar(ster) van het project, de betrokken overheidsorganen, de ombudsman in milieuzaken en de betrokken gemeente hebben de hoedanigheid van partij. [...] De wezenlijke inhoud van de besluiten alsmede de essentiële gronden worden door de overheidsinstantie op passende wijze bekendgemaakt of voor het publiek ter inzage gelegd. De betrokken gemeente kan tegen het besluit opkomen bij het Verwaltungsgerichtshof. [...]"

III – Hoofdgeding en prejudicieel verzoek

10. Gruber bestrijdt voor de nationale rechter de aan EMA Beratungs- und Handels GmbH (hierna: „EMA") verleende algemene vergunning van 21 februari 2012 voor de bouw en de exploitatie van een commercieel en dienstencomplex („winkelboulevard") met een totale bruikbare oppervlakte van 11 437,58 m^2. Zij klaagt met name dat er geen milieueffectbeoordeling is verricht.

11. Het Land Karinthië had echter reeds op 21 juli 2010 beslist dat een dergelijke beoordeling niet nodig was. Dat besluit is Gruber pas achteraf meegedeeld en heeft rechtskracht verkregen.

12. Het Verwaltungsgerichtshof legt het Hof thans de volgende prejudiciële vragen voor:

„1) Staat het recht van de Unie, met name de MEB-richtlijn en meer in het bijzonder artikel 11 daarvan, in de weg aan een nationale wettelijke regeling volgens welke een besluit waarbij wordt vastgesteld dat bij een bepaald project geen milieueffectbeoordeling hoeft te worden verricht, ook ten aanzien van buren die in de daaraan voorafgaande vaststellingsprocedure niet de hoedanigheid van partij hadden, bindende werking heeft en hen kan worden tegengeworpen in de daaropvolgende vergunningsprocedure, ook al kunnen zij hun bezwaren tegen het project in deze vergunningsprocedure aanvoeren (welke bezwaren in het hoofdgeding inhouden dat als gevolg van het project hun leven, hun gezondheid of hun eigendom in gevaar wordt gebracht of dat zij door stank, lawaai, rook, stof, trillingen of anderszins onaanvaardbare hinder ondervinden)?

2) Indien de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord: brengt het recht van de Unie, in het bijzonder richtlijn 2011/92 door haar rechtstreekse toepassing, mee dat wordt beslist dat er geen sprake is van de in de eerste prejudiciële vraag beschreven bindende werking?"

13. Aan de schriftelijke procedure hebben Gruber, EMA, de Republiek Oostenrijk en de Europese Commissie deelgenomen. Met uitzondering van EMA, hebben zij ter terechtzitting van 9 oktober 2014 eveneens mondelinge opmerkingen ingediend.

5 — BGBl. nr. 697/1993.

6 — BGBl. I nr. 87/2009.

IV – Juridische beoordeling

A – *Toepasselijke versie van de MEB-richtlijn*

14. EMA is van mening dat in het hoofdgeding, in plaats van de in de prejudiciële procedure aangevoerde versie van de MEB-richtlijn, richtlijn 2011/92, de versie moet worden toegepast die op 21 juni 2010 van kracht was, dat wil zeggen bij de vaststelling van het besluit dat er geen beoordeling nodig is.

15. EMA miskent echter dat het prejudiciële verzoek voortvloeit uit een beroep tegen de goedkeuring van haar project op 21 februari 2012. Anders dan de Commissie ter terechtzitting heeft aangevoerd, was op dat tijdstip richtlijn 2011/92 reeds van kracht. Deze is namelijk overeenkomstig de artikelen 14 en 15 ervan 20 dagen na de bekendmaking ervan op 28 januari 2012 in werking getreden, dat wil zeggen op 17 februari 2012. De richtlijn bevat geen afzonderlijke omzettingstermijn, aangezien er ten opzichte van de voorheen geldende versie geen inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht, maar de eerdere wijzigingen alleen zijn geconsolideerd en de presentatie van de bepalingen is verbeterd.

16. Anders dan EMA stelt, geldt dat eveneens voor artikel 2, lid 3, en artikel 10 bis van de oudere versie, waarmee artikel 2, lid 4, en artikel 11 van de jongere versie overeenkomen. Zo bepaalt artikel 14, tweede alinea, van richtlijn 2011/92 dat verwijzingen naar de voorheen geldende versie gelden als verwijzingen naar richtlijn 2011/92 en worden gelezen volgens de concordantietabel in bijlage VI.

17. Aangezien de jongere versie geen inhoudelijke wijzigingen meebrengt, kan zij ook zonder problemen op de nog lopende procedure inzake de verlening van de vergunning van 21 februari 2012 worden toegepast. Overigens moet er volgens vaste rechtspraak bij procedureregels van worden uitgegaan dat zij op alle bij hun inwerkingtreding aanhangige gedingen toepasselijk zijn.[7] Alleen materiële wijzigingen van de procedurele vereisten[8] of speciale overgangsbepalingen[9] zouden kunnen leiden tot heroverweging van dit beginsel.

18. Derhalve bestaat er geen aanleiding tot kritiek op het besluit van het Verwaltungsgerichtshof om het Hof een prejudicieel verzoek met betrekking tot richtlijn 2011/92 voor te leggen.

B – *Eerste prejudiciële vraag*

19. De eerste prejudiciële vraag bevat de kern van het onderhavige geval. Deze vraag moet evenwel worden gepreciseerd (zie onder 1). Vervolgens moet het recht op het verrichten van een milieueffectbeoordeling worden besproken (zie onder 2), dat vergezeld gaat van een recht op doeltreffende rechtsbescherming (zie onder 3), dat evenwel niet aan iedereen, maar alleen aan de betrokkenen toekomt (zie onder 4). Slechts voor de volledigheid zal ik ingaan op de bijzondere rechtsbeschermingsprocedure waarin artikel 11 van de MEB-richtlijn voorziet (zie onder 5), alsook op de mogelijke compensatie van een ontbrekende milieueffectbeoordeling bij de toepassing van de specifieke wetten (zie onder 6) en tenslotte op de stelling van EMA dat het in het onderhavige geval gaat om een vrijstelling van de MEB-richtlijn (zie onder 7).

7 — Arresten Meridionale Industria Salumi e.a. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punt 9), CT Control (Rotterdam) en JCT Benelux/Commissie (C-121/91 en C-122/91, EU:C:1993:285, punt 22) en Toshiba Corporation e.a. (C-17/10, EU:C:2012:72, punt 47).

8 — Zie arresten Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, punt 23) en Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punt 94).

9 — Zie artikel 3, lid 2, van richtlijn 97/11/EG (PB L 73, blz. 5) en artikel 3, lid 2, van richtlijn 2014/52/EU (PB L 124, blz. 1), die telkens de MEB-richtlijn wijzigen.

1. Uitlegging van de prejudiciële vraag

20. Het Verwaltungsgerichtshof vraagt zich af of het recht van de Unie in de weg staat aan bepalingen volgens welke de vaststelling dat bij een project geen milieueffectbeoordeling hoeft te worden verricht, bindende werking heeft. Teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te kunnen geven, moet de vraag echter aldus worden opgevat of de bindende werking ook geldt ten aanzien van buren die de vaststelling niet bij de rechter hebben kunnen betwisten.

21. Het Verwaltungsgerichtshof stelt namelijk dat voor het onderzoek van de vraag of voor een project een milieueffectbeoordeling moet worden verricht, in een aparte procedure is voorzien in § 3, lid 7, UVP-G 2000. In deze procedure hebben enkel de projectontwikkelaar(ster), de betrokken meewerkende overheidsorganen, de ombudsman in milieuzaken, de betrokken gemeente alsmede, na de meest recente wetswijzigingen, bepaalde niet-gouvernementele organisaties, de hoedanigheid van partij, maar niet de buren van het project. Dat betekent dat buren (zoals in casu Gruber) eerst in het kader van de daaropvolgende vergunningsprocedure worden geconfronteerd met de afwijzing van een milieueffectbeoordeling. Op dat moment is het afwijzende besluit definitief en bindt het alle betrokkenen.

22. Dit lijkt te betekenen dat buren tegen de goedkeuring van een project weliswaar kunnen aanvoeren dat het bepaalde milieurechtelijke normen schendt, bijvoorbeeld grenswaarden, maar niet dat de MEB-richtlijn is geschonden omdat er helemaal geen milieueffectbeoordeling is verricht. Vermoedelijk kunnen zij evenmin het besluit om geen beoordeling te verrichten, betwisten. [10]

23. Bijgevolg moet worden uitgemaakt of het met de MEB-richtlijn verenigbaar is dat de vaststelling dat bij een project geen milieueffectbeoordeling hoeft te worden verricht, bindende werking heeft ten aanzien van buren die deze vaststelling niet in rechte hebben kunnen betwisten.

24. Hiertoe zal ik hieronder om te beginnen de grondslagen van een mogelijke beoordelingsverplichting bespreken, vervolgens de rechtsbescherming tegen het besluit om geen beoordeling te verrichten, en tenslotte de kring van rechthebbenden.

2. Grondslagen van een mogelijke beoordelingsverplichting

25. In het hoofdgeding kan een verplichting tot beoordeling van de milieueffecten voortvloeien uit artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 2 en 3, van de MEB-richtlijn, aangezien het project van EMA als stadsontwikkelingsproject, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen, als bedoeld in bijlage II, punt 10, onder b), moet worden beschouwd.

26. Krachtens artikel 4, lid 2, van de MEB-richtlijn moeten de lidstaten bij de in bijlage II opgenomen projecten, die een aanzienlijk nadelig milieueffect kunnen hebben, door middel van een onderzoek per geval of aan de hand van de door hen vastgestelde drempelwaarden of criteria, bepalen of een dergelijk project moet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling.

10 — Dat bevestigt de door EMA als bijlage 3 overgelegde verhandeling van Wolfgang Berger, „UVP-Feststellungsverfahren und Rechtsmittelbefugnis: Revolution durch ‚Mellor'?", *Recht der Umwelt, Sonderbeilage Umwelt und Technik*, 2009/25, 66 (67).

27. Met betrekking tot de vaststelling van drempelwaarden of criteria om te bepalen of een dergelijk project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, kent artikel 4, lid 2, onder b), van de MEB-richtlijn de lidstaten weliswaar een beoordelingsmarge toe. Deze marge wordt echter begrensd door de bij artikel 2, lid 1, vastgestelde verplichting dat projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, aan een beoordeling van hun effecten worden onderworpen. [11]

28. Derhalve kan de noodzaak van een milieueffectbeoordeling rechtstreeks voortvloeien uit artikel 2, lid 1, artikel 4, leden 2 en 3, en bijlage II bij de MEB-richtlijn, wanneer het project onder deze bijlage valt en een aanzienlijk milieueffect kan hebben. [12] De bevoegde nationale autoriteiten moeten zo nodig eveneens in het bijzonder onderzoeken of er, gelet op de criteria in bijlage III van de richtlijn [13], een milieueffectbeoordeling moet worden verricht. [14] Dat is de zogenoemde voorafgaande verificatie.

3. Rechtsbescherming tegen het besluit inzake de voorafgaande verificatie

29. Het Hof heeft wat de rechtsbescherming betreft reeds geoordeeld dat particulieren een beroep kunnen doen op de verplichting om krachtens artikel 2, lid 1, juncto artikel 4 van de MEB-richtlijn een milieueffectbeoordeling te verrichten. [15]

30. Het heeft eveneens reeds geoordeeld dat „derden, evenals overigens de belanghebbende bestuursorganen", zich ervan moeten kunnen vergewissen dat de bevoegde autoriteit inderdaad, overeenkomstig de in de nationale wetgeving vervatte regels, heeft geverifieerd of een milieueffectbeoordeling noodzakelijk was. Bovendien moeten volgens deze rechtspraak de belanghebbende particulieren de naleving van deze verificatieverplichting via de rechter kunnen doen verzekeren. Dit vereiste kan zich vertalen in de mogelijkheid, tegen het besluit om geen milieueffectbeoordeling te verrichten, rechtstreeks beroep in te stellen. [16]

31. De Republiek Oostenrijk en EMA voeren aan dat het Hof alleen heeft geoordeeld dat de rechterlijke toetsing van de verificatieverplichting zich *zou kunnen* vertalen in de mogelijkheid, tegen het besluit om geen milieueffectbeoordeling te verrichten, rechtstreeks beroep in te stellen. [17] Naar hun mening is er echter geen sprake van een verplichting om een dergelijk beroep mogelijk te maken.

32. Dit betoog miskent echter dat het Hof in de volzin voorafgaand aan de door de Republiek Oostenrijk en EMA geciteerde passage heeft uiteengezet dat de belanghebbende particulieren de naleving van deze op de bevoegde autoriteit rustende verificatieverplichting *moeten* kunnen doen verzekeren, zo nodig via de rechter. [18]

11 — Arresten Kraaijeveld e.a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punt 50), WWF e.a. (C-435/97, EU:C:1999:418, punt 36) en Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punt 29).

12 — Arresten Kraaijeveld e.a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punt 61), Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 65) en Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punten 41-43).

13 — Zie arrest Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punt 32).

14 — Arrest Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punt 51).

15 — Arresten Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 61) en Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punt 32).

16 — Arresten Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punten 57 en 58) en Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punten 57 en 58).

17 — Arresten Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punt 58) en Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punt 58).

18 — Arresten Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punt 58) en Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punt 58).

33. Deze vaststelling is ook logisch aangezien het recht van de Unie de betrokkenen het recht op een milieueffectbeoordeling verleent wanneer aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, juncto artikel 4 van de MEB-richtlijn is voldaan.[19] Om die reden vereist het beginsel van een doeltreffende rechtsbescherming, dat in artikel 47, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is vastgelegd, dat de betrokkenen de mogelijkheid wordt geboden om het besluit om geen milieueffectbeoordeling te verrichten, door de rechter te laten toetsen.

34. Een dergelijke toetsing kan bijvoorbeeld in het kader van een beroep tegen het besluit inzake de voorafgaande verificatie of bij de betwisting van een later goedkeuringsbesluit plaatsvinden. Indien echter geen rechtstreeks beroep mogelijk is tegen het besluit inzake de voorafgaande verificatie, moet het afzien van een milieueffectbeoordeling op zijn laatst in het kader van een beroep tegen de vergunning kunnen worden aangevochten. Bijgevolg zou de bindende werking van een besluit inzake de voorafgaande verificatie ten aanzien van degenen die een beroep kunnen doen op artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 2 en 3, van de MEB-richtlijn, maar het besluit inzake de voorafgaande verificatie niet bij de rechter kunnen betwisten, niet verenigbaar zijn met deze bepalingen en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten.

4. Kring van rechthebbenden

35. Met het oog op de vraag wie een beroep kan doen op de verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten, wordt de rechtspraak evenwel gedeeltelijk onjuist begrepen. Zo spreekt het Hof dikwijls van „belanghebbende particulieren”[20], maar soms ook alleen van „particulieren”[21] of zelfs heel algemeen van „derden”[22], dus een mogelijk zeer ruime kring van rechthebbenden. Het is dan ook niet verassend dat ter terechtzitting de vrees is geuit dat een beroep op deze verplichting een actio popularis mogelijk maakt.

36. Voor een dergelijke vrees bestaat echter geen aanleiding.

37. Uit de MEB-richtlijn valt namelijk op te maken dat het in feite slechts om betrokken personen kan gaan. Met name krachtens artikel 6, leden 3 en 4, heeft namelijk niet iedereen, maar alleen het „betrokken publiek”, inspraak bij de milieueffectbeoordeling. Artikel 1, lid 2, onder e), omschrijft het betrokken publiek als het publiek dat gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de milieubesluitvormingsprocedure. Daarbij omvat het publiek krachtens artikel 1, lid 2, onder d), van de MEB-richtlijn natuurlijke of rechtspersonen.

38. Bij de betrokkenen in deze zin kan het bijgevolg niet alleen gaan om de naar Oostenrijks recht erkende partijen bij het besluit inzake de voorafgaande verificatieprocedure, namelijk de projectontwikkelaar(ster), de betrokken overheidsorganen, de ombudsman in milieuzaken en de betrokken gemeente, alsmede bepaalde niet-gouvernementele organisaties.

39. Ook buren maken deel uit van het betrokken publiek en kunnen derhalve een beroep doen op de verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten, wanneer zij van de besluitvormingsprocedure gevolgen ondervinden of althans waarschijnlijk ondervinden.

19 — Zie naast de in voetnoot 15 genoemde arresten, de arresten Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punt 59) en Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punt 59).

20 — Arresten Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punt 58) en Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punt 58).

21 — Arresten Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 61) en Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punt 32).

22 — Arresten Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punt 57) en Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punt 57).

40. Nochtans voert EMA aan dat Gruber niet als betrokken buurvrouw kan worden beschouwd aangezien zij op enkele kilometers afstand van het project woont en alleen eigenaresse is van een nabijgelegen verhuurd onroerend goed. Gruber heeft daarentegen ter terechtzitting aangevoerd dat zij eveneens in dat onroerend goed woont.

41. Maar zelfs wanneer het betoog van EMA juist is, zou het kunnen volstaan wanneer mogelijke milieueffecten van het project op het onroerend goed Gruber niet in haar persoon maar in haar vermogen raken. Het Hof heeft reeds erkend dat vermogensschade die rechtstreeks voortvloeit uit de milieueffecten van een project, onder de beschermingsdoelstelling van de MEB-richtlijn valt.[23] Indien voor Gruber een dergelijke schade zou ontstaan of althans waarschijnlijk zou ontstaan, zou zij bijgevolg gevolgen ondervinden van de besluitvormingsprocedure als bedoeld in artikel 1, lid 2, onder e), van de MEB-richtlijn. Of zulke gevolgen zijn te verwachten, moet echter uiteindelijk door de bevoegde nationale instanties worden beoordeeld aan de hand van alle relevante omstandigheden van het concrete geval.

42. Ook de tegenwerping van de Republiek Oostenrijk dat ten tijde van het besluit inzake de voorafgaande verificatie nog geheel niet duidelijk is welke personen concreet gevolgen zouden ondervinden, is niet overtuigend. Zoals ook Gruber aanvoert, komt dit erop neer dat op dat tijdstip nog niet voldoende informatie over de milieueffecten van het project beschikbaar is om een voorafgaande verificatie te verrichten. Dan zou het besluit of een beoordeling noodzakelijk is, op dat tijdstip nog helemaal niet mogen worden genomen.

5. Rechtsbescherming krachtens artikel 11 van de MEB-richtlijn

43. De beoordeling van de bindende werking van het besluit inzake het verrichten van een milieueffectbeoordeling is niet afhankelijk van de vereisten van het in het prejudicieel verzoek aangevoerde artikel 11 van de MEB-richtlijn.

44. Het gaat in het onderhavige geval immers niet om een grondige toetsing van de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, die deze bepaling mogelijk maakt. Integendeel, er moet alleen worden uitgemaakt of aan buren in een procedure tegen het goedkeuringsbesluit de bindende werking van het besluit inzake de voorafgaande verificatie kan worden tegengeworpen.

45. Indien het Hof echter desondanks artikel 11 van de MEB-richtlijn toepasselijk zou achten, dan zijn mijns inziens ook de vereisten van deze bepaling vervuld.

46. Weliswaar is EMA terecht van mening dat bij het besluit inzake het verrichten van een milieueffectbeoordeling geen inspraak door het publiek nodig is[24] en dat artikel 11 van de MEB-richtlijn dus niet toepasselijk is. Artikel 11 betreft immers alleen maatregelen die vallen onder de bepalingen van deze richtlijn betreffende de inspraak van het publiek. Toch is de vraag of het publiek eigenlijk wel de gelegenheid moet krijgen om in te spreken, van fundamenteel belang voor deze procedurele fase. De bepalingen over dit punt zijn derhalve eveneens regelingen betreffende de inspraak van het publiek. De naleving van de verplichting inspraak aan het publiek te verlenen moet daarom op zijn minst als prealabele vraag binnen de werkingssfeer van artikel 11 van de MEB-richtlijn vallen.

23 — Arrest Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punten 35 en 36).

24 — Zie mijn conclusie in de zaak Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2012:218, punten 133-136).

47. Dat wordt bevestigd door de herkomst van de verwijzing naar de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek. Deze verwijzing is namelijk bedoeld ter omzetting van de minimumvereisten van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, op basis waarvan dat recht van beroep op zijn minst geldt voor alle maatregelen die onder artikel 6 van het Verdrag van Aarhus vallen. Deze laatstgenoemde bepaling ziet echter op elk besluit, handelen of nalaten betreffende projecten die moeten worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling. Ook het besluit om een project ten onrechte niet te beoordelen, zou een dergelijke maatregel zijn.

48. Bij de toepassing van artikel 11 van de MEB-richtlijn zou daarnaast moeten worden onderzocht welke rechten een particulier in dit verband kan inroepen. Het Hof heeft geoordeeld dat het de nationale wetgever in principe vrijstaat deze te beperken tot enkel subjectieve publiekrechtelijke rechten.[25] Nochtans vormt het recht van het betrokken publiek op het verrichten van een milieueffectbeoordeling een dergelijk subjectief publiekrechtelijk recht, waaraan de lidstaten niet de nuttige werking kunnen ontnemen doordat zij de rechthebbenden de handhaving ervan via de rechter ontzeggen.

49. De MEB-richtlijn verleent de betrokkenen namelijk bepaalde rechten wanneer een project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen. Zij hebben met name het recht om door middel van de bij de richtlijn tot stand gebrachte procedure te worden geïnformeerd over de milieueffecten van het desbetreffende project (met name de artikelen 5 en 6) en in dat kader daarover zelf opmerkingen kenbaar te maken (de artikelen 6 en 7). De resultaten van de inspraak van het publiek moeten bij het besluit inzake het project eveneens in aanmerking worden genomen (artikel 8) en de punten van het besluit inzake het project moet voor het publiek toegankelijk worden gemaakt (artikel 9).

50. Deze rechten vormen geen doel op zichzelf. In de eerste plaats dienen zij ter verbetering van het besluit inzake het project, aangezien zij de grondslag van het besluit en de motivering ervan kunnen verbeteren. In de tweede plaats helpen de in deze procedure verkregen en verspreide informatie de betrokkenen bij de uitoefening van andere rechten die in de materiële milieubeschermingsbepalingen zijn vastgelegd – bijvoorbeeld bepaalde grenswaarden voor de luchtkwaliteit van de omgeving. Op zijn minst stelt deze informatie de betrokkenen in staat zich voor te bereiden op de milieueffecten van het project, doordat zij bijvoorbeeld de geluidsisolatie van hun onroerend goed verbeteren.[26]

51. Dat bevestigen de doelstellingen van de milieueffectbeoordeling. Uit de punten 4 en 14 van de considerans van de MEB-richtlijn blijkt in dat opzicht dat de richtlijn één van de doelstellingen van de Unie op het gebied van de bescherming van het milieu en de kwaliteit van het bestaan beoogt te verwezenlijken. Ook moeten de milieueffecten van een project worden beoordeeld teneinde rekening te houden met het streven de gezondheid van de mens te beschermen, via een beter milieu bij te dragen aan de kwaliteit van het bestaan, en het reproductievermogen van het ecosysteem als fundamentele grondslag van het leven in stand te houden.[27] Juist de bescherming van de gezondheid tegen nadelige milieueffecten heeft het Hof herhaaldelijk als (aanvullende)[28] reden genoemd om particulieren de mogelijkheid te bieden om een beroep te doen op rechtstreeks toepasselijke bepalingen van het milieurecht van de Unie.[29]

25 — Arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 45).

26 — Zie mijn conclusie in de zaak Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, punten 50 en 51).

27 — Zie arrest Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punten 28, 29 en 34).

28 — Zie Kokott, J., en Sobotta, C., „Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2014, 132.

29 — Zie bijvoorbeeld arresten Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punt 37) en Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punt 94).

52. Daarenboven moet in aanmerking worden genomen dat de MEB-richtlijn sinds de aanvulling ervan bij richtlijn 2003/35, ertoe beoogt bij te dragen het recht van de Unie aan het Verdrag van Aarhus aan te passen. Derhalve moet de MEB-richtlijn, met name de bepalingen die zoals artikel 1, lid 2, onder d) en e), bij richtlijn 2003/35 zijn ingevoegd, in het licht en met inaanmerkingneming van de doelstellingen van dat Verdrag worden uitgelegd. [30]

53. Volgens de zevende overweging van de considerans van dat Verdrag heeft een ieder het recht te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn en de plicht, zowel individueel als tezamen met anderen, het milieu te beschermen en te verbeteren in het belang van de huidige en toekomstige generaties. Volgens de achtste overweging van de considerans moeten burgers, om dit recht te kunnen doen gelden en deze plicht te kunnen vervullen, toegang tot informatie, recht op inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden hebben. [31]

54. Derhalve mag de MEB-richtlijn niet aldus worden uitgelegd dat de verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten, niet leidt tot een recht van het betrokken publiek – met inbegrip van de betrokken buren – waarop het in rechte een beroep kan doen.

6. „de facto milieueffectbeoordeling” op grond van latere bezwaren

55. De Republiek Oostenrijk doet tenslotte een beroep op de in het prejudiciële verzoek aangevoerde mogelijkheid van een „de facto milieueffectbeoordeling”, die een toereikende inaanmerkingneming van milieubezwaren mogelijk zou maken. Volgens het Verwaltungsgerichtshof kunnen de buren van een commerciële bedrijfsinstallatie namelijk naar nationaal recht aanvoeren dat het project effecten heeft die hun leven, gezondheid of eigendom in gevaar brengen en dat zij door stank, lawaai, rook, stof, trillingen of anderszins op onaanvaardbare wijze hinder ondervinden.

56. Naar aanleiding van een vraag ter terechtzitting heeft de Republiek Oostenrijk dat betoog aldus gepreciseerd dat de belangrijkste milieueffecten van een project in het kader van de sectorale wetten worden geïdentificeerd en dat in dat verband ook het publiek inspraak heeft.

57. Inderdaad heeft het Hof erkend dat aan de vereisten van een milieueffectbeoordeling in principe ook in een andere procedure kan worden voldaan. [32] Het is bijgevolg niet noodzakelijk deze beoordeling als milieueffectbeoordeling aan te duiden wanneer aan *alle* vereisten van de richtlijn in deze procedure of in de andere procedures wordt voldaan.

58. Dat houdt om te beginnen met name in dat alle informatie bedoeld in artikel 5 van de MEB-richtlijn wordt verzameld en dat het recht op inspraak van met name het gehele betrokken publiek, maar ook van andere autoriteiten als bedoeld in de artikelen 6 en 7, *zonder beperking* is gewaarborgd. Op deze basis moeten overeenkomstig artikel 3 de directe en indirecte effecten van een project op de verschillende milieufactoren en de samenhang tussen die factoren worden geïdentificeerd en beoordeeld. [33] Artikel 8 vereist eveneens dat de resultaten van de raadplegingen en de informatie inzake de milieueffecten in aanmerking worden genomen bij het besluit over het project. Ten slotte moet tegen deze goedkeuring, hoewel zij zonder formele milieueffectbeoordeling wordt verleend, overeenkomstig artikel 11 beroep kunnen worden ingesteld.

30 — Arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ([Trianel] C-115/09, EU:C:2011:289, punt 41).

31 — Zie conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:422, punten 96 en 98) en Kokott, J., en Sobotta, C., aangehaald in voetnoot 28, blz. 136.

32 — Arrest Commissie/Duitsland ([Großkrotzenburg], C-431/92, EU:C:1995:260, punten 43-45).

33 — Zie daartoe arrest Commissie/Ierland (C-50/09, EU:C:2011:109, punt 37).

59. In het hoofdgeding moet de bevoegde rechter zo nodig nagaan of bij de toepassing van de sectorale wetten met het oog op de goedkeuring werkelijk aan al deze vereisten is voldaan. Een dergelijk resultaat zou evenwel verrassend zijn, aangezien dan niet valt te begrijpen waarom het Oostenrijkse recht parallel daaraan voorziet in een formele en aldus aangeduide milieueffectbeoordelingsprocedure en Oostenrijkse instanties de toepassing ervan in het hoofdgeding hebben geweigerd.

7. Vrijstelling van de MEB-richtlijn

60. Ten slotte, voor zover EMA voor bepaalde projecten in de Oostenrijkse regeling een vrijstelling van de MEB-richtlijn als bedoeld in artikel 2, lid 4, ziet, moet erop worden gewezen dat niet is voldaan aan de vereisten voor een dergelijke vrijstelling. Hierop kan alleen in uitzonderingsgevallen voor afzonderlijke projecten een beroep worden gedaan, maar niet voor een groot aantal projecten, dat aan de hand van drempelwaarden wordt bepaald. Bovendien blijkt niet dat de Republiek Oostenrijk overeenkomstig artikel 2, lid 4, onder a), heeft onderzocht of een andere vorm van beoordeling geschikt is, en of het publiek en de Commissie overeenkomstig artikel 2, lid 4, onder b) en c), op de hoogte zijn gesteld.[34] Ten slotte doet de Republiek Oostenrijk nergens in haar betoog een beroep op deze vrijstelling.

8. Tussenconclusie

61. Het is derhalve niet met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en met artikel 2, lid 1, alsmede artikel 4, leden 2 en 3, van de MEB-richtlijn verenigbaar om leden van het betrokken publiek die beroep instellen tegen de goedkeuring van een project op grond dat er een milieueffectbeoordeling had moeten worden verricht, de bindende werking tegen te werpen van een besluit inzake de voorafgaande verificatie volgens hetwelk geen milieueffectbeoordeling behoeft te worden verricht, wanneer zij dit besluit inzake de voorafgaande verificatie niet eerder konden betwisten.

C – *Tweede prejudiciële vraag*

62. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst het Verwaltungsgerichtshof te vernemen of het recht van de Unie vereist, en met name richtlijn 2011/92 door de rechtstreekse toepassing ervan, dat de in de eerste prejudiciële vraag beschreven bindende werking wordt afgewezen.

63. Volgens vaste rechtspraak kunnen particulieren zich voor de nationale rechterlijke instanties tegenover de lidstaat op de bepalingen van een richtlijn beroepen wanneer die bepalingen inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn.[35]

64. Tegen rechtstreekse toepasselijkheid zou kunnen pleiten dat het de lidstaten in principe vrij staat of zij rechtstreekse rechtsbescherming tegen het besluit inzake de voorafgaande verificatie mogelijk maken of dat zij de rechtsbescherming tot de mogelijkheid van een incidentele grief in samenhang met het beroep tegen een vergunning beperken. Beide wegen lijken volgens het recht van de Unie toelaatbaar, en het is niet zonder meer uit te sluiten dat er nog andere mogelijkheden bestaan.

65. Deze vrijheid heeft evenwel alleen betrekking op de vorm waarin rechtsbescherming wordt geboden, daarentegen niet op het resultaat, namelijk de toetsing door de rechter van het besluit inzake de voorafgaande verificatie.

34 — Zie betreffende de noodzakelijkheid van deze stappen arrest Commissie/Ierland (C-392/96, EU:C:1999:431, punten 84-87).

35 — Zie bijvoorbeeld de arresten Foster e.a. (C-188/89, EU:C:1990:313, punt 16) en Napoli (C-595/12, EU:C:2014:128, punt 46).

66. Het gaat hier dus om een typisch geval van procedurele autonomie van de lidstaten, die door het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel wordt begrensd.[36] En het zou niet met het doeltreffendheidsbeginsel verenigbaar zijn om het betrokken publiek *elke* mogelijkheid te ontzeggen om bij de rechter op te komen tegen besluit inzake de voorafgaande verificatie.[37] Want in dat geval zou het praktisch onmogelijk zijn om het recht op het verrichten van een milieueffectbeoordeling geldend te maken.

67. Derhalve zijn artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 2 en 3, van de MEB-richtlijn in zoverre rechtstreeks toepasselijk, dat de bindende werking van een besluit inzake de voorafgaande verificatie niet kan worden tegengeworpen aan de leden van het betrokken publiek in het kader van de toetsing van de goedkeuring van een project door de rechter, wanneer zij geen andere mogelijkheid hadden om dit besluit te betwisten.

V – Conclusie

68. Ik geef het Hof derhalve in overweging het prejudicieel verzoek te beantwoorden als volgt:

„1) Het is niet verenigbaar met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 2 en 3, 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, om leden van het betrokken publiek die beroep instellen tegen de goedkeuring van een project op grond dat er een milieueffectbeoordeling had moeten worden verricht, de bindende werking tegen te werpen van een besluit inzake de voorafgaande verificatie volgens hetwelk geen milieueffectbeoordeling behoeft te worden verricht, wanneer zij dit besluit inzake de voorafgaande verificatie niet eerder konden betwisten.

2) Artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92/EU zijn in zoverre rechtstreeks toepasselijk, dat de bindende werking van een besluit inzake de voorafgaande verificatie niet kan worden tegengeworpen aan de leden van het betrokken publiek in het kader van de toetsing van de goedkeuring van een project door de rechter, wanneer zij geen andere mogelijkheid hadden om dit besluit te betwisten.”

36 — Arresten Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 67), Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punt 45) en Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punt 38).

37 — Aldus, per saldo, eveneens de door EMA overgelegde verhandeling van Berger, aangehaald in voetnoot 10, blz. 70 e.v.).