ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

12 mei 2011 *

In zaak C-115/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Duitsland) bij beslissing van 5 maart 2009, ingekomen bij het Hof op 27 maart 2009, in de procedure

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV

tegen

Bezirksregierung Arnsberg,

in tegenwoordigheid van:

Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot (rapporteur), kamerpresident, K. Schiemann, A. Arabadjiev, L. Bay Larsen, en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 juni 2010,

gelet op de opmerkingen van:

— de Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV, vertegenwoordigd door D. Teßmer en B. W. Wegener, Rechtsanwälte,

— de Bezirksregierung Arnsberg, vertegenwoordigd door D. Bremecker als gemachtigde,

— Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG, vertegenwoordigd door C. Riese en U. Karpenstein, Rechtsanwälte,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en B. Klein als gemachtigden,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door G. Karipsiadis als gemachtigde,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door M. Russo, avvocato dello Stato,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-B. Laignelot en G. Wilms als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 december 2010,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (PB L 156, blz. 17; hierna: „richtlijn 85/337").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (de lokale afdeling voor Nordrhein-Westfalen van Friends of the Earth Germany; hierna: „BUND"),

en de Bezirksregierung Arnsberg, over de door de Bezirksregierung Arnsberg aan Trianel Kohlekraftwerk GmbH & Co. KG (hierna: „Trianel") verleende vergunning voor de bouw en de exploitatie van een op steenkolen gestookte elektriciteitscentrale.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

3 Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, het zogeheten „Verdrag van Aarhus", is ondertekend op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB L 124, blz. 1).

4 Artikel 9 van dit Verdrag bepaalt:

„[...]

2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben, dan wel,

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

toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a. Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b.

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten

van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorzien de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk.

[...]"

Unierecht

Richtlijn 2003/35

5 Volgens punt 5 van de considerans van richtlijn 2003/35 dient het gemeenschapsrecht aan het Verdrag van Aarhus te worden aangepast met het oog op de bekrachtiging van dit laatste door de Gemeenschap.

6 Punt 9 van de considerans van richtlijn 2003/35 preciseert:

„Artikel 9, leden 2 en 4, van het Verdrag van Aarhus regelt de toegang tot gerechtelijke of andere procedures voor het bestrijden van de materiële en formele rechtmatigheid van de besluiten, het handelen of het nalaten vallende onder de inspraakbepalingen van artikel 6 van het Verdrag."

7 In punt 11 van de considerans van richtlijn 2003/35 wordt verklaard dat richtlijn 85/337 dient te worden gewijzigd om ervoor te zorgen dat zij volledig strookt met de bepalingen van het Verdrag van Aarhus, met name artikel 6 en artikel 9, leden 2 en 4, daarvan.

8 Artikel 1 van richtlijn 2003/35 luidt als volgt:

„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:

[...]

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."

Richtlijn 85/337

9 Artikel 1, lid 1, van richtlijn 85/337 bepaalt:

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

10 Artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 bevat de door richtlijn 2003/35 toegevoegde definities van de begrippen „publiek" en „betrokken publiek":

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

‚Publiek': een 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 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.

[...]"

11 Het eveneens door richtlijn 2003/35 aan richtlijn 85/337 toegevoegde artikel 10 bis bepaalt:

„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 punt a van dit artikel. Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van punt b van dit artikel.

[...]"

Richtlijn 92/43/EEG

12 Artikel 6, lid 3, van 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 L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/105/EG van de Raad van 20 november 2006 (PB L 363, blz. 368; hierna: „habitatrichtlijn"), bepaalt het volgende:

„Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden."

Nationaal recht

13 § 42 van de Verwaltungsgerichtsordnung (BGBl. I 1991, blz. 686; Duits wetboek van bestuursprocesrecht; hierna: „VwGO") preciseert de voorwaarden voor ontvankelijkheid van beroepen als volgt:

„1. Een beroep kan strekken tot nietigverklaring van een bestuurshandeling [Anfechtungsklage (vordering tot nietigverklaring)] alsmede tot veroordeling tot het verrichten van een handeling die het bestuur heeft geweigerd of nagelaten te verrichten [Verpflichtungsklage (vordering tot verkrijging van een rechterlijk bevel)].

2. Voor zover de wet niet anders bepaalt, is het beroep enkel ontvankelijk wanneer de verzoekende partij stelt dat haar rechten zijn geschonden door de bestuurshandeling of door de weigering of het nalaten een bestuurshandeling te verrichten."

14 § 113, lid 1, eerste zin, VwGO bepaalt:

„1. Voor zover de bestuurshandeling in strijd is met de wet en de rechten van de verzoekende partij daardoor zijn geschonden, vernietigt de rechter de bestuurshandeling en de eventuele uitspraak op bezwaar."

15 § 2, lid 1, eerste zin, van het Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (BGBl. I 2005, blz. 1757; Duitse wet betreffende de milieu-effectbeoordeling; hierna: „UVPG") bepaalt dat de milieu-effectbeoordeling een onzelfstandig onderdeel vormt van de bestuursrechtelijke procedures waarin wordt beslist over de toelaatbaarheid van plannen.

16 Overeenkomstig § 2, lid 3, punt 1, van de UVPG, zijn vergunningen, planologische besluiten en overige besluiten van bestuursautoriteiten omtrent de toelaatbaarheid van in een administratieve procedure vastgestelde plannen, met uitzondering van de kennisgevingsprocedures, „beschikkingen" in de zin van lid 1, eerste zin.

17 § 1, lid 1, punt 1, sub a, van het Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfgesetz; Duitse wet houdende aanvullende bepalingen inzake rechtsmiddelen bij milieuaangelegenheden krachtens richtlijn 2003/35/EG, BGBl. I 2006, blz. 2816; hierna: „UmwRG"), bepaalt dat deze wet van toepassing is op rechtsmiddelen tegen „beschikkingen" in de zin van § 2, lid 3, van de UVPG betreffende projecten waarvoor krachtens de UVPG een verplichting tot het opstellen van een milieu-effectbeoordeling kan bestaan.

18 § 2, lid 1, punt 1, UmwRG bepaalt dat een krachtens § 3 erkende nationale of buitenlandse vereniging, zonder schending van haar rechten te behoeven aanvoeren, met inachtneming van de VwGO beroep kan instellen tegen een dergelijke beschikking of tegen het niet-geven daarvan, wanneer zij aanvoert dat deze beschikking of het niet-geven daarvan in strijd is met bepalingen „ter bescherming van het milieu, die individuele rechten verlenen en voor de beschikking van belang kunnen zijn".

19 Overigens preciseert § 2, lid 5, eerste zin, punt 1, UmwRG dat zulk een beroep gegrond is voor zover de litigieuze beschikking bepalingen „ter bescherming van het milieu, die individuele rechten verlenen en voor de beschikking van belang kunnen zijn", schendt en de schending „belangen van milieubescherming raakt die tot de doelstellingen behoren, die de vereniging volgens haar statuten nastreeft".

20 § 5, lid 1, eerste zin, punt 2, van het Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche

Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz, BGBl. I 2002, blz. 3830; hierna: „BImSchG"; Duitse wet inzake de bescherming tegen schadelijke effecten voor het milieu als gevolg van luchtverontreiniging, geluid, trillingen en vergelijkbare aangelegenheden) bepaalt met name dat de vergunningplichtige installaties aldus dienen te worden gebouwd en geëxploiteerd dat, teneinde een hoog niveau van bescherming van „het milieu in zijn geheel" te waarborgen, voorzorgsmaatregelen tegen schadelijke milieugevolgen en de overige risico's, ernstige nadelen en aanzienlijke milieubelasting worden getroffen.

21 § 8, lid 1, eerste zin, BImSchG bepaalt dat op verzoek een vergunning voor de bouw van een installatie of een deel van een installatie of voor de bouw en de exploitatie van een deel van een installatie kan worden verleend, wanneer met de verlening van een deelvergunning een gerechtvaardigd belang wordt gediend, aan de voorwaarden voor het verlenen van een vergunning voor het onderdeel waarop de deelvergunning betrekking heeft, is voldaan en uit een voorlopige beoordeling blijkt dat er niet a priori onoverkomelijke hindernissen met betrekking tot de voorwaarden voor het verlenen van een vergunning in de weg staan aan de bouw en de exploitatie van de gehele installatie.

22 § 9, lid 1, van de BImSchG, bepaalt dat op verzoek bij voorlopige beschikking over afzonderlijke voorwaarden voor het verlenen van de vergunning alsmede over de ligging van de installatie kan worden beslist, voor zover de gevolgen van de geplande installatie toereikend kunnen worden beoordeeld, en met het geven van een voorlopige beschikking een gerechtvaardigd belang wordt gediend.

23 § 61 van het Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz, BGBl. I 2002, blz. 1193; Duitse wet betreffende natuurbescherming en landschapszorg) bepaalt dat:

„1. Een [...] erkende vereniging kan, zonder dat haar rechten zijn geschonden, met inachtneming van de [VwGO] beroep instellen tegen

1) vrijstellingen van verboden en vereisten ter bescherming van natuurbeschermingsgebieden, nationale parken en overige beschermde gebieden in het kader van § 33, lid 2, alsmede

2) planologische besluiten betreffende voornemens die verbonden zijn met ingrepen in de natuur en het landschap, alsmede aanlegvergunningen, voor zover er wordt voorzien in een publieke deelneming.

[...]

2. Beroepen ingesteld krachtens lid 1, zijn alleen ontvankelijk wanneer de vereniging

1) aanvoert dat de vaststelling van een in lid 1, eerste zin, genoemde bestuurshandeling in strijd is met bepalingen van deze wet, bepalingen die op grond of in het kader van deze wet zijn vastgesteld of van kracht blijven, of andere bepalingen die bij de vaststelling van de bestuurshandeling in acht moeten worden genomen en althans mede bedoeld zijn om de belangen van de natuurbescherming en de landschapszorg te dienen,

2) in haar statutair doel, voor zover de erkenning daarop betrekking heeft, wordt geraakt, [...]"

Voorgeschiedenis van het geding en prejudiciële vragen

24 Trianel, interveniënte in het hoofdgeding, wil een op steenkolen gestookte elektriciteitscentrale bouwen en exploiteren te Lünen. De inbedrijfstelling van de centrale met een warmtevermogen van 1 705 MW en een netto elektriciteitsrendement van 750 MW, is voorzien voor het jaar 2012. In een gebied met een straal van 8 kilometer rond de projectlocatie bevinden zich vijf specialebeschermingszones in de zin van de habitatrichtlijn.

25 De Bezirksregierung Arnsberg (het districtsbestuur van Arnsberg), verweerster in het hoofdgeding, heeft in het kader van de milieu-effectbeoordeling op 6 mei 2008 een voorlopige beschikking en een eerste deelvergunning voor het project aan Trianel afgeleverd. Bij de voorlopige beschikking werd vastgesteld dat er geen juridische bezwaren tegen de projectlocatie bestonden.

26 Op 16 juni 2008 heeft de BUND bij het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen beroep ingesteld tot nietigverklaring van deze beschikkingen. Zij beroept zich met name op schending van de bepalingen tot omzetting van de habitatrichtlijn, in het bijzonder artikel 6 van deze richtlijn.

27 De verwijzende rechter is van oordeel dat deze beschikkingen in strijd met artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn zijn vastgesteld, daar aan de hand van de milieu-effectbeoordeling betreffende het betrokken project niet is aangetoond dat dit project geen significant effect kan hebben op de nabij gelegen specialebeschermingszones.

28 De verwijzende rechter stelt dat een milieuorganisatie naar nationaal recht geen beroep kan doen op schending van vereisten van water- en natuurbeschermingsrecht, noch op schending van het in § 5, lid 1, eerste zin, punt 2, BImSchG vastgestelde

voorzorgsbeginsel, daar deze bepalingen geen rechten aan particulieren als bedoeld in § 2, lid 1, punt 1, en lid 5, eerste zin, punt 1, UmwRG verlenen.

29 De verwijzende rechter preciseert dat het aan de niet-gouvernementele organisaties toegekende beroepsrecht aldus in overeenstemming is met de algemene bestuursprocesrechtelijke regeling bij vorderingen tot nietigverklaring, en met name met § 42, lid 2, en § 113, lid 1, eerste zin, VwGO. Volgens deze bepalingen is een beroep tegen een bestuurshandeling alleen ontvankelijk voor zover de bestuurshandeling inbreuk maakt op de rechten van de verzoeker, dat wil zeggen op zijn subjectieve publiekrechtelijke rechten.

30 De verwijzende rechter voegt eraan toe dat om te bepalen of een bepaling van nationaal recht rechten van particulieren beschermt, het beslissende criterium erin bestaat te beoordelen in hoeverre het beschermde belang of recht, de aard van de schending van het recht en de kring van beschermde personen in de betrokken bepaling toereikend zijn bepaald en afgebakend.

31 In dit opzicht is de verwijzende rechter van oordeel dat op het gebied van het milieubeschermingsrecht, § 5, lid 1, eerste zin, punt 2, BImSchG overigens evenals de bepalingen van het water- en natuurbeschermingsrecht, in de eerste plaats het algemeen welzijn en niet de bescherming van rechten van particulieren dienen.

32 Daarenboven stelt de verwijzende rechter vast dat het betrokken project buiten de werkingssfeer van artikel 61 van de wet betreffende natuurbescherming en landschapszorg valt, op grond waarvan in bepaalde gevallen van deze ontvankelijkheidsvoorwaarde voor beroepen van erkende milieuverenigingen kan worden afgeweken.

33 Van oordeel dat deze beperking van de toegang tot de rechter de nuttige werking van richtlijn 85/337 zou kunnen aantasten, vraagt de verwijzende rechter zich af of het door de BUND ingestelde beroep niet moet worden toegewezen op grond van artikel 10 bis van deze richtlijn.

34 Daarop heeft het Oberverwaltungsgerichtt für das Land Nordrhein-Westfalen beslist de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Vereist artikel 10 bis van [de MEB-richtlijn] zoals gewijzigd bij [richtlijn 2003/35], dat niet-gouvernementele organisaties die toegang wensen tot de rechter van een lidstaat waarvan het bestuursprocesrecht het aanvoeren van een inbreuk op een recht als voorwaarde stelt, de schending van alle voor de goedkeuring van het voornemen beslissende milieubepalingen kunnen aanvoeren, dus ook bepalingen die uitsluitend zijn bedoeld om de belangen van het algemene publiek te dienen en niet althans mede ter bescherming van de rechtsbelangen van individuele personen?

2) Voor het geval dat de eerste vraag niet zonder meer bevestigend kan worden beantwoord:

Vereist artikel 10 bis van [de MEB-richtlijn] zoals gewijzigd bij [richtlijn 2003/35], dat niet-gouvernementele organisaties die toegang wensen tot de rechter van een lidstaat waarvan het bestuursprocesrecht het aanvoeren van een inbreuk op een recht als voorwaarde stelt, de schending van voor de goedkeuring van het voornemen beslissende milieubepalingen kunnen aanvoeren, die rechtstreeks zijn gebaseerd op het gemeenschapsrecht of die communautaire milieubepalingen in nationaal recht omzetten, dus ook bepalingen die uitsluitend zijn bedoeld om de belangen van het algemene publiek te dienen en niet althans mede ter bescherming van de rechtsbelangen van individuele personen?

a) Voor het geval dat de tweede vraag in principe bevestigend wordt beantwoord:

Moeten communautaire milieubepalingen aan bepaalde inhoudelijke eisen voldoen, voordat ertegen kan worden opgekomen?

b) Voor het geval dat vraag 2 a) bevestigend wordt beantwoord:

Om welke inhoudelijke eisen (bijvoorbeeld rechtstreekse werking, beschermingsdoel, doelstelling) gaat het?

3) Voor het geval dat de eerste of de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord:

Kan de niet-gouvernementele organisatie rechtstreeks op grond van de richtlijn een dergelijk, boven de vereisten van het nationale recht uitgaand recht op toegang tot de rechter inroepen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede prejudiciële vraag

35 Met de eerste twee vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 10 bis van richtlijn 85/337 zich verzet

tegen een regeling die niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten zoals bedoeld in artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 (hierna: „milieuorganisaties"), de mogelijkheid ontzegt, zich voor de rechter in het kader van een beroep tegen een beslissing inzake verlening van een vergunning voor projecten die „aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben" in de zin van artikel 1, lid 1, van richtlijn 85/337, te beroepen op schending van een regel die alleen de belangen van het algemene publiek beschermt en niet die van individuele personen. De verwijzende rechter wenst eveneens van het Hof te vernemen of artikel 10 bis van richtlijn 85/337 zich in het algemeen tegen zulk een regeling verzet, dan wel alleen voor zover zij deze milieuorganisatie niet de mogelijkheid verleent zich voor de rechter te beroepen op bijzondere bepalingen van het communautaire of het zuiver nationale milieurecht.

36 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de vraag gerechtvaardigd is doordat de toepasselijke nationale regeling de ontvankelijkheid van een vordering zoals die van verzoekster in het hoofdgeding doet afhangen van de omstandigheid dat de verzoekende partij aanvoert dat de litigieuze bestuurlijke beschikking inbreuk maakt op een recht van een particulier dat naar nationaal recht als een subjectief publiekrechtelijk recht kan worden gekwalificeerd.

37 Allereerst dient te worden vastgesteld dat artikel 10 bis, eerste alinea, van richtlijn 85/337 bepaalt dat enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van dit artikel het voorwerp moet kunnen zijn van een beroep bij een rechter om de „materiële of formele rechtmatigheid ervan aan te vechten", zonder enige beperking van de middelen die ter ondersteuning van zulk een beroep kunnen worden aangevoerd.

38 Wat de voorwaarden voor ontvankelijkheid van beroepen betreft, voorziet deze bepaling in twee gevallen: de ontvankelijkheid van een beroep kan afhankelijk zijn van een „voldoende belang" of van het aanvoeren door de verzoekende partij „dat inbreuk is gemaakt op een recht", al naargelang naar nationaal recht de ene dan wel de andere voorwaarde geldt.

39 Verder preciseert artikel 10 bis, derde alinea, eerste zin, van richtlijn 85/337, dat de lidstaten dienen te bepalen wat een inbreuk op een recht vormt, in het licht van de doelstelling om het publiek „een ruime toegang tot de rechter" te verlenen.

40 Aangaande door milieuorganisaties ingestelde beroepen, voegt artikel 10 bis, derde alinea, tweede en derde zin, van richtlijn 85/337 daaraan toe dat te dien einde deze organisaties worden geacht hetzij een voldoende belang te hebben hetzij rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt, al naargelang naar nationaal recht de ene dan wel de andere ontvankelijkheidsvoorwaarde geldt.

41 Deze verschillende bepalingen moeten worden uitgelegd in het licht van en rekening houdend met de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus waaraan het Unierecht, aldus punt 5 van de considerans van richtlijn 2003/35, dient „te worden aangepast".

42 Ongeacht het door een lidstaat gekozen criterium voor de ontvankelijkheid van een beroep, hebben de milieuorganisaties bijgevolg ingevolge artikel 10 bis van richtlijn 85/337 het recht om beroep in te stellen bij een rechterlijke instantie of een ander door de wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig in dat artikel bedoeld besluit, handelen of nalaten aan te vechten.

43 Ten slotte dient eraan te worden herinnerd dat wanneer het bij gebreke van Unierechtelijke bepalingen ter zake een aangelegenheid van de rechtsorde van elke lidstaat is om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procesregels vast te stellen voor de vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontlenen, deze procesregels niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor soortgelijke vorderingen naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel), en de uitoefening van de door de rechtsorde van

de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken (doeltreffendheidsbeginsel).

44 Bijgevolg staat het weliswaar aan de lidstaten, wanneer zij een dergelijk rechtsstelsel hebben, binnen de grenzen van artikel 10 bis van richtlijn 85/337 de rechten te bepalen waarvan schending vatbaar is voor beroep op het gebied van milieu, maar zij mogen daarbij de milieuorganisaties die voldoen aan de vereisten van artikel 1, lid 2, van deze richtlijn, niet de mogelijkheid ontzeggen de hun zowel door richtlijn 85/337 als door het Verdrag van Aarhus toegekende rol te spelen.

45 Met betrekking tot een wettelijke regeling zoals die aan de orde is in het hoofdgeding staat het de nationale wetgever weliswaar vrij, de rechten waarvan schending door een individueel persoon kan worden aangevoerd in het kader van een beroep in rechte tegen een besluit, handelen of nalaten als bedoeld in artikel 10 bis van richtlijn 85/337, te beperken tot enkel subjectieve publiekrechtelijke rechten, maar die beperking kan niet als zodanig worden toegepast op milieuorganisaties, daar zulks in strijd zou zijn met de doelstellingen van artikel 10 bis, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337.

46 Ofschoon immers volgens die bepaling die organisaties op dezelfde rechten als individuele personen een beroep moeten kunnen doen, zou het in strijd zijn, enerzijds, met de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen, en, anderzijds, met het doeltreffendheidsbeginsel, indien de organisaties niet ook schending van voorschriften van het milieurecht van de Unie konden aanvoeren om de enkele reden dat die voorschriften collectieve belangen beschermen. Het geschil dat in het hoofdgeding aan de orde is toont namelijk aan dat de milieuorganisaties hierdoor in ruime mate de mogelijkheid zou worden ontnomen te doen toezien op naleving van de voorschriften van het recht van de Unie, die meestal zijn gericht op het algemeen belang en niet uitsluitend op de bescherming van de individuele belangen van particulieren.

47 Om te beginnen volgt hieruit dat het begrip „inbreuk op een recht" niet afhankelijk kan zijn van voorwaarden die alleen door andere natuurlijke personen of rechtspersonen kunnen worden vervuld, zoals bijvoorbeeld de voorwaarde dat de betrokkene min of meer dicht in de buurt van een installatie woont of dat hij op een of andere manier de gevolgen van de werking ervan ondervindt.

48 Meer algemeen vloeit hieruit voort dat artikel 10 bis, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337 in die zin moet worden gelezen dat tot de „rechten [...] waarop inbreuk kan worden gemaakt", die milieuorganisaties worden geacht te hebben, dwingend moeten horen de voorschriften van nationaal recht die het milieurecht van de Unie ten uitvoer leggen alsook de voorschriften van Unierecht op milieugebied die rechtstreekse werking hebben.

49 Om de verwijzende rechter een zo nuttig mogelijk antwoord te geven, moet in dit verband dus worden opgemerkt dat een milieuorganisatie tegen de litigieuze beslissing moet kunnen aanvoeren dat deze indruist tegen de op grond van artikel 6 van de habitatrichtlijn vastgestelde voorschriften van nationaal recht.

50 Bijgevolg moet het antwoord op de eerste twee prejudiciële vragen, samen gelezen, luiden dat artikel 10 bis van richtlijn 85/337 zich verzet tegen een regeling die een niet-gouvernementele organisatie die zich voor milieubescherming inzet zoals bedoeld in artikel 1, lid 2, van die richtlijn, de mogelijkheid ontzegt, zich voor de rechter in het kader van een beroep tegen een beslissing tot verlening van vergunning voor projecten die „aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben" in de zin van artikel 1, lid 1, van richtlijn 85/337, te beroepen op schending van een uit het Unierecht voortvloeiend voorschrift van milieubescherming, op grond dat het voorschrift alleen de belangen van het algemene publiek beschermt en niet die van individuele personen.

Derde prejudiciële vraag

51 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of een milieuorganisatie aan artikel 10 bis, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337 het recht kan ontlenen, zich voor de rechter in het kader van een beroep tegen een beslissing tot verlening van vergunning voor projecten die „aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben" in de zin van artikel 1, lid 1, van richtlijn 85/337, te beroepen op schending van uit artikel 6 van de habitatrichtlijn voortvloeiende voorschriften van nationaal recht, ofschoon dat naar nationaal procesrecht niet mogelijk is om de enkele reden dat de aangevoerde voorschriften alleen de belangen van het algemene publiek beschermen en niet die van individuele personen.

52 Deze vraag rijst voor het geval de verwijzende rechter aan het nationale procesrecht geen met de vereisten van het Unierecht strokende uitlegging zou kunnen geven.

53 Dienaangaande dient allereerst eraan te worden herinnerd dat de verplichting van de lidstaten om het door een richtlijn beoogde doel te verwezenlijken, alsook de op hen rustende verplichting om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, voor alle autoriteiten van de lidstaten gelden, en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties (zie in die zin arrest van 19 januari 2010, Kücükdeveci, C-555/07, Jurispr. blz. I-365, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 Het Hof heeft geoordeeld dat particulieren zich in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, voor de nationale rechterlijke instanties op die bepalingen tegenover de staat kunnen beroepen wanneer deze hetzij heeft verzuimd de richtlijn binnen de gestelde termijn in nationaal recht om te zetten, hetzij dit op onjuiste wijze heeft gedaan (zie onder meer arrest van 12 februari 2009, Cobelfret, C-138/07, Jurispr. I-731, punt 58).

55 Artikel 10 bis van richtlijn 85/337 in zijn geheel beschouwd laat de lidstaten een aanzienlijke vrijheid van handelen, zowel om te bepalen wat een inbreuk op een recht vormt als om onder meer te bepalen aan welke ontvankelijkheidsvoorwaarden beroepen moeten voldoen en bij welke organen zij moeten worden ingesteld.

56 Dit geldt echter niet voor de bepalingen van de twee laatste zinnen van de derde alinea van dit artikel.

57 Door te bepalen, enerzijds, dat het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337, wordt geacht voldoende te zijn, en, anderzijds, dat die organisaties worden geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt, stellen deze bepalingen nauwkeurige regels vast die niet aan andere voorwaarden kunnen worden onderworpen.

58 Bovendien behoren zoals gezegd tot de rechten waarop milieuorganisaties zich op grond van artikel 10 bis van richtlijn 85/337 voor de rechter moeten kunnen beroepen, de op het recht van de Unie op milieugebied gegronde voorschriften en meer in het bijzonder de op grond van artikel 6 van de habitatrichtlijn vastgestelde voorschriften van nationaal recht.

59 Bijgevolg dient het antwoord op de derde vraag te luiden dat een niet-gouvernementele organisatie die zich voor milieubescherming inzet zoals bedoeld in artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337, aan artikel 10 bis, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337 het recht kan ontlenen, zich voor de rechter in het kader van een beroep tegen een beslissing tot verlening van vergunning voor projecten die „aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben" in de zin van artikel 1, lid 1, van richtlijn 85/337,

te beroepen op schending van op grond van artikel 6 van de habitatrichtlijn vastgestelde voorschriften van nationaal recht, ofschoon dat naar nationaal procesrecht niet mogelijk is op grond dat de aangevoerde regels alleen de belangen van het algemene publiek beschermen en niet die van individuele personen.

Kosten

60 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 10 bis van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003, verzet zich tegen een regeling die een niet-gouvernementele organisatie die zich voor milieubescherming inzet zoals bedoeld in artikel 1, lid 2, van die richtlijn, de mogelijkheid ontzegt, zich voor de rechter in het kader van een beroep tegen een beslissing tot verlening van vergunning voor projecten die „aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben" in de zin van artikel 1, lid 1, van richtlijn 85/337, te beroepen op schending van een uit het Unierecht voortvloeiend voorschrift

van milieubescherming, op grond dat het voorschrift alleen de belangen van het algemene publiek beschermt en niet die van individuele personen.

2) Een dergelijke niet-gouvernementele organisatie kan aan artikel 10 bis, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35, het recht ontlenen, zich voor de rechter in het kader van een beroep tegen een beslissing tot verlening van vergunning voor projecten die „aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben" in de zin van artikel 1, lid 1, van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd, te beroepen op schending van de op grond van artikel 6 van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/105/EG van de Raad van 20 november 2006, vastgestelde voorschriften van nationaal recht, ofschoon dat naar nationaal procesrecht niet mogelijk is op grond dat de aangevoerde regels alleen de belangen van het algemene publiek beschermen en niet die van individuele personen.

ondertekeningen