# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
# J. KOKOTT
van 22 januari 2009 [1]

## I — Inleiding

1. In het onderhavige geval wordt het Hof opnieuw om uitlegging verzocht van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten [2] (hierna ook: „MEB-richtlijn"). Het gaat echter om de versie van 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 [3], waarmee het Hof tot dusver tamelijk zelden te maken heeft gehad.

2. In het bijzonder moet worden uitgemaakt of de beslissing om geen milieueffectbeoordeling uit te voeren, moet worden gemotiveerd en hoe een eventueel noodzakelijke motivering er zou moeten uitzien.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.
2 — PB L 175, blz. 40.
3 — PB L 156, blz. 17.

## II — Toepasselijke bepalingen

3. Artikel 2, lid 1, van de MEB-richtlijn legt het doel ervan vast:

„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 een beoordeling van hun effecten moet plaatsvinden alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4."

4. Artikel 3 omschrijft het voorwerp van de milieueffectbeoordeling:

„Bij de milieueffectbeoordeling worden de directe en indirecte effecten van een project overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 11 per geval op passende wijze geïdentificeerd,

beschreven en beoordeeld op de volgende factoren:

— mens, dier en plant;

— bodem, water, lucht, klimaat en landschap;

— materiële goederen en het culturele erfgoed;

— de samenhang tussen de in het eerste, tweede en derde streepje genoemde factoren."

5. Artikel 4 bepaalt in wezen welke projecten moeten worden beoordeeld:

„1. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, worden de in bijlage I genoemde projecten onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

2. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten:

a) door middel van een onderzoek per geval, of

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

of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

De lidstaten kunnen besluiten om beide sub 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 moet met de relevante selectiecriteria van bijlage III rekening worden gehouden.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat de overeenkomstig lid 2 door de bevoegde instanties verrichte bepalingen ter beschikking van het publiek worden gesteld."

6. Bijlage II, punt 10, sub b, heeft stadsontwikkelingsprojecten tot voorwerp.

7. Bijlage III vermeldt als criteria voor de beslissing over de noodzaak van een milieueffectbeoordeling bij wijze van voorbeeld meerdere kenmerken van het project, de ligging en de potentiële effecten ervan.

**III — Feiten van het geding en verzoek om een prejudiciële beslissing**

8. In het hoofdgeding gaat het om de voorgenomen verbouwing van een voormalige marinebasis, die in een landschappelijk als bijzonder mooi aangeduid gebied ligt. Daar moet een ziekenhuis komen. Tegen een eerste vergunning werd met succes opgekomen omdat niet was onderzocht of een milieueffectbeoordeling noodzakelijk was.

9. In de hierop volgende administratieve procedure bracht de Raad van het bevoegde territoriale lichaam een advies over de noodzaak van een milieueffectbeoordeling uit. Een dergelijke beoordeling was volgens hem niet noodzakelijk omdat er geen aanzienlijk milieueffect viel te verwachten.

10. Mellor, verzoeker in het hoofdgeding, betwistte dit. Volgens hem zou onder meer een vleermuisbehuizing worden vernield. Hierop herzag het territoriale lichaam zijn inschatting.

11. Vervolgens nam de minister van Milieu van het Verenigd Koninkrijk bij schrijven van 4 december 2006 echter een beslissing dat een milieueffectbeoordeling niet noodzakelijk was. Als motivering gaf zij aan dat van het project op grond van factoren als de aard, de omvang en de ligging ervan, geen aanzienlijk milieueffect viel te verwachten. Een specifiekere motivering werd niet gegeven.

12. Mellor stelde tegen deze beslissing rechterlijk beroep in. De zaak is in tweede instantie aanhangig bij de Court of Appeal, die het Hof de volgende prejudiciële vragen stelt:

„1) Moeten de lidstaten krachtens artikel 4 van richtlijn 85/337/EEG van de Raad, zoals gewijzigd bij de richtlijnen 97/11/EG en 2003/35/EG, de redenen openbaar maken voor de beslissing dat een project als bedoeld in bijlage II niet hoeft te worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van de richtlijn?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: voldoet de inhoud van de brief van de minister van 4 december 2006 aan deze verplichting?

3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord: wat is de omvang van de motiveringsplicht in deze context?"

## IV — Juridische beoordeling

### A — *Regelgevingskader van het verzoek om een prejudiciële beslissing*

13. Het hoofdgeding betreft de voorafgaande verificatie, of voor een bepaald project een milieueffectbeoordeling is vereist.

14. Volgens artikel 4, lid 2, en bijlage II, punt 10, sub b, van de MEB-richtlijn moeten de lidstaten door middel van een onderzoek per geval of aan de hand van de door hen vastgestelde drempelwaarden of criteria bepalen, of stadsontwikkelingsprojecten aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen. Volgens vaste rechtspraak laat artikel 4, lid 2, van de MEB-richtlijn de lidstaten een beoordelingsmarge. Deze wordt echter begrensd door de in artikel 2, lid 1, vervatte verplichting om projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, te onderwerpen aan een beoordeling van de effecten ervan. [4]

4 — Zie, met betrekking tot de eerdere versies van de richtlijn, arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/05, Jurispr. blz. I-5403, punt 50); 21 september 1999, Commissie/Ierland (C-392/96, Jurispr. blz. I-5901, punt 64); 29 april 2004, Commissie/Portugal (C-117/02, Jurispr. blz. I-5517, punt 82); 2 juni 2005, Commissie/Italië (C-83/03, Jurispr. blz. I-4747, punt 19); 8 september 2005, Commissie/Spanje (C-121/03, Jurispr. blz. I-7569, punt 87); 16 maart 2006, Commissie/Spanje (C-332/04, Jurispr. blz. I-40, punt 76); 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, Jurispr. blz. I-1197, punten 37 en 42), en 25 juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Jurispr. blz. I-6097, punt 38).

15. De lidstaten moeten in het bijzonder de aard, de omvang en de ligging van een project in aanmerking nemen teneinde vast te stellen, of het project een aanzienlijk milieueffect kan hebben. [5] In zoverre beoogt de MEB-richtlijn een algemene milieueffectbeoordeling van projecten of van wijzigingen daarvan. [6] Concreet dient niet alleen rekening te worden gehouden met de rechtstreekse gevolgen van de geplande werkzaamheden zelf, maar ook met de milieueffecten die het gebruik en de exploitatie van de met deze werkzaamheden aangelegde installaties kunnen veroorzaken. [7]

16. In casu kwamen de bevoegde instanties op grond van een onderzoek per geval tot de conclusie, dat wat betreft factoren als de aard, de omvang of de ligging van het project, dit geen aanzienlijk milieueffect kon hebben. Een milieueffectbeoordeling was volgens hen derhalve niet vereist.

17. Naar de mening van Mellor moet deze beslissing worden vernietigd, daar zij niet, althans ontoereikend is gemotiveerd.

5 — Arresten Commissie/Spanje (C-332/04, aangehaald in voetnoot 4, punt 76) en Abraham e.a. (aangehaald in voetnoot 4, punt 38).

6 — Arrest Abraham e.a. (aangehaald in voetnoot 4, punt 42).

7 — Arrest Abraham e.a. (aangehaald in voetnoot 4, punt 43).

B — *Eerste prejudiciële vraag*

18. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de beslissing om geen milieueffectbeoordeling uit te voeren, moet worden gemotiveerd.

19. Het is juist dat volgens artikel 9 van de MEB-richtlijn in geval van goedkeuring van een project in aansluiting op een milieueffectbeoordeling, voor het publiek omvangrijke informatie beschikbaar moet worden gesteld. Daarentegen vereist artikel 4, lid 4, voor het afzien van een milieueffectbeoordeling enkel de openbaarmaking van de afwijzingsbeslissing.

20. Zoals het Verenigd Koninkrijk stelt, vereist de MEB-richtlijn derhalve niet uitdrukkelijk dat de beslissing dat geen milieueffectbeoordeling behoeft te worden uitgevoerd, wordt gemotiveerd. Het is daarentegen juist dat de richtlijn voor andere beslissingen uitdrukkelijk in een motiveringsplicht voorziet.

Arrest in zaak C-87/02

21. Het Hof stelde evenwel reeds vast dat een besluit waarbij de bevoegde nationale instantie te kennen geeft dat een project gezien de kenmerken ervan niet aan een milieueffectbeoordeling hoeft te worden onderworpen, voorzien moet zijn of vergezeld moet gaan van alle gegevens aan de hand waarvan kan worden getoetst of het besluit is gebaseerd op een passende voorafgaande verificatie die overeenkomstig de vereisten van de MEB-richtlijn is verricht. [8]

22. Het Verenigd Koninkrijk brengt echter terecht hiertegen in dat deze vaststelling door het Hof enkel een obiter dictum vormt. De betrokken niet-nakomingsprocedure betrof niet de eventuele gebrekkigheid van de motivering van een beslissing om geen milieueffectbeoordeling uit te voeren. Integendeel, de Commissie kritiseerde dat niet was onderzocht of een milieueffectbeoordeling noodzakelijk was.

23. Bijgevolg hebben de partijen in die zaak niets over een eventuele motiveringsplicht aangevoerd en voor andere lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk, bestond ook geen reden, in de procedure tussen te komen ter betwisting van een veronderstelde motiveringsplicht. Derhalve moet niettegenstaande het arrest Commissie/Italië worden onderzocht of een motivering noodzakelijk is.

Motiveringsplicht volgens het primaire recht

24. Artikel 253 EG vereist dat beschikkingen met redenen worden omkleed. Zoals met name Mellor stelt, behelst ook het recht op behoorlijk bestuur ingevolge artikel 41, lid 2, derde streepje, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [9] de plicht van de betrokken instanties om hun beslissingen met redenen te omkleden. Daar het Verdrag van Lissabon tot dusver niet werd geratificeerd, is het juist dat het Handvest als zodanig niet, zoals het primaire recht, bindende rechtsgevolgen heeft. Als juridische referentie geeft het echter aanwijzingen over de fundamentele rechten [10], waarop bij de uitlegging van het gemeenschapsrecht acht dient te worden geslagen. [11]

8 — Arrest van 10 juni 2004, Commissie/Italië (C-87/02, Jurispr. blz. I-5975, punt 49).

9 — Het Handvest werd voor het eerst op 7 december 2000 in Nice (PB C 364, blz. 1) en vervolgens nogmaals op 12 december 2007 in Straatsburg (PB C 303, blz. 1) plechtig afgekondigd.

10 — Zie hiertoe ook arresten van 27 juni 2006, Parlement/Raad, „Gezinshereniging" (C-540/03, Jurispr. blz. I-5769, punt 38), en 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, Jurispr. blz. I-2271, punt 37).

11 — Arresten van 24 maart 1994, Bostock (C-2/92, Jurispr. blz. I-955, punt 16); 18 mei 2000, Rombi en Arkopharma (C-107/97, Jurispr. blz. I-3367, punt 65); 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, Jurispr. blz. I-12971, punt 87), en Parlement/Raad (aangehaald in voetnoot 10, punt 105). Zie ook artikel 52, lid 5, van het Handvest van de grondrechten.

25. Uit de bewoordingen van artikel 41, lid 1, van het Handvest blijkt echter, net als uit artikel 253 van het Verdrag, reeds dat de daarin genoemde motiveringsplicht voor de instellingen van de Gemeenschap geldt. Voor nationale autoriteiten, zelfs wanneer deze het gemeenschapsrecht toepassen, geldt zij derhalve niet zonder meer. [12]

Doeltreffendheids- en gelijkwaardigheidsbeginsel

26. In beginsel regelen de lidstaten de procedure voor de toepassing van het gemeenschapsrecht, wanneer dit geen bijzondere voorschriften bevat. Weliswaar bestaan er bepalingen inzake de motivering van beslissingen van de lidstaten die zijn genomen ter uitvoering van bepaalde gemeenschapsrechtelijke verplichtingen [13], ook op het gebied van het milieurecht [14], maar er ontbreekt juist een bijzondere bepaling wat betreft de motivering van beslissingen betreffende voorafgaande verificaties.

27. Niettemin zijn de lidstaten niet volledig vrij bij de vaststelling van procedurele bepalingen met het oog op de toepassing van het gemeenschapsrecht. De procedureregels mogen niet minder gunstig zijn dan die welke voor soortgelijke nationale situaties gelden (gelijkwaardigheids- of equivalentiebeginsel) en zij moeten de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). [15]

28. Er blijkt niet dat door het afzien van een motiveringsplicht sprake is van een minder gunstige behandeling in vergelijking tot zuiver nationale situaties. Het is echter de vraag, of het doeltreffendheidsbeginsel is geëerbiedigd. Een concrete uitwerking van het doeltreffendheidsbeginsel is het beginsel van doeltreffende rechtsbescherming. Dit beginsel vereist dat de door het gemeenschapsrecht toegekende rechten in rechte kunnen worden ingeroepen. Met name moeten rechterlijke instanties de beslissing van een overheidsinstantie om een dergelijk recht te ontzeggen, kunnen toetsen. De toetsing moet ook zien op de motivering van de beslissing. [16]

12 — Zie in die zin arrest van 26 juni 2003, Commissie/Frankrijk (C-233/00, Jurispr. blz. I-6625, punt 109).

13 — Zie bijvoorbeeld over de verwijdering van burgers van de Unie artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77).

14 — Zie bijvoorbeeld over de weigering van milieu-informatie artikel 4, lid 5, tweede volzin, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB L 41, blz. 26), of over de vergunning voor projecten na een milieueffectbeoordeling artikel 9, lid 1, tweede streepje, van de MEB-richtlijn.

15 — Arresten van 2 oktober 2003, Weber's Wine World e.a. (C-147/01, Jurispr. blz. I-11365, punt 103); 7 januari 2004, Wells (C-201/02, Jurispr. blz. I-723, punt 67); 19 september 2006, i-21 Germany en Arcor (C-392/04 en C-422/04, Jurispr. blz. I-8559, punt 57), en 15 maart 2007, Reemtsma (C-35/05, Jurispr. blz. I-2425, punt 37).

16 — Arresten van 15 oktober 1987, Heylens e.a. (222/86, Jurispr. blz. 4097, punt 15), en 15 februari 2007, BVBA Management, Training en Consultancy (C-239/05, Jurispr. blz. I-1455, punt 36).

29. De vaststellingen in het arrest in zaak C-87/02 over de motiveringsplicht moeten in deze context worden geplaatst. Het Hof benadrukt, dat het in het daar beslechte geval zonder de gevraagde inlichtingen onmogelijk zou zijn geweest, te toetsen of een voorafgaande verificatie van de noodzaak van een milieueffectbeoordeling had plaatsgevonden. [17]

30. Dit is een overtuigend argument. Indien in een beslissing de noodzakelijke informatie ontbreekt, is het naderhand op zijn minst zeer moeilijk om vast te stellen of het beslissingsorgaan het mogelijke milieueffect van een project überhaupt heeft onderzocht. Er zou vaak twijfel blijven bestaan, of in de gerechtelijke procedure enkel een op andere gronden vastgestelde beslissing naderhand wordt gerechtvaardigd.

31. Bovendien stelt een motiveringsplicht de particulier in staat om met volledige kennis van zaken te beslissen of hij er baat bij heeft om zich tot de rechter te wenden. [18] In casu zou uit een motivering kunnen worden opgemaakt welke milieurisico's in aanmerking zijn genomen. Met een beroep zou kunnen worden opgekomen tegen hetzij de gebrekkige beoordeling van deze risico's, hetzij de niet-inachtneming van andere relevante risico's.

32. Het aangeven van gronden geschiedt overigens niet uitsluitend in het belang van de burger, maar bewerkstelligt een eerste zelfcontrole van het bestuur en kan in de verhouding met de burger rust brengen. Indien de motivering overtuigend is, worden daarmee namelijk bestaande conflicten beëindigd en nutteloze rechtsgeschillen voorkomen.

33. In deze zin heeft het Hof recentelijk vastgesteld, dat nationale instanties een beslissing waarbij zij een door het gemeenschapsrecht toegekend recht ontzeggen, moeten motiveren. [19] In zoverre bevat artikel 41 van het Handvest van de grondrechten toch niet enkel regels voor regulier bestuur door de instellingen, maar documenteert het een algemeen rechtsbeginsel, dat ook door autoriteiten van de lidstaten in acht moet worden genomen bij de toepassing van het gemeenschapsrecht. [20]

17 — Arrest Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 8.

18 — Arrest Heylens, aangehaald in voetnoot 16, en mijn conclusie van 27 januari 2005, Housieaux (C-186/04, Jurispr. blz. I-3299, punt 32).

19 — Arrest BVBA Management, Training en Consultancy (aangehaald in voetnoot 16, punt 36), voor het merkenrecht. Cf. ook de conclusies van advocaat-generaal Poiares Maduro van 15 februari 2007, Tele2 Telecommunication (C-426/05, Jurispr. blz. I-685, punt 49), en advocaat-generaal Sharpston van 6 juli 2006, BVBA Management, Training en Consultancy (C-239/05, Jurispr. 2007, blz. I-1455, punt 40), en mijn conclusie in de zaak Housieaux (aangehaald in voetnoot 18).

20 — Zie over andere vereisten van behoorlijk bestuur bij de toepassing van het gemeenschapsrecht door de lidstaten, arrest van 21 juni 2007, Laub (C-428/05, Jurispr. blz. I-5069, punt 25), en conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer van 27 november 2007, SECAP (C-147/06 en 148/06, Jurispr. blz. I-3565, punten 49 e.v.).

34. Samenvattend moet in gedachten worden gehouden dat de lidstaten de redenen openbaar moeten maken voor de beslissing waarmee zij een door de Gemeenschap toegekend recht ontzeggen.

Eventuele schending van het recht

35. Derhalve moet worden onderzocht, of het afzien van een milieueffectbeoordeling als ontzegging van een door het gemeenschapsrecht toegekend recht kan worden aangemerkt.

36. Een recht ontzeggen kan in deze context niet aldus worden opgevat, dat concreet is vereist dat het recht op een milieueffectbeoordeling hier daadwerkelijk bestaat. In dat geval zou de motiveringsplicht in de praktijk zinledig zijn. Los van elke motivering is het immers in strijd met het recht om een daadwerkelijk bestaand recht te weigeren.

37. Veeleer moet de motivering de toetsing mogelijk maken van elke beslissing waarmee wordt vastgesteld dat een door de Gemeenschap in beginsel toegekend recht in het concrete geval niet bestaat. Het bestuur moet derhalve een beslissing reeds motiveren, wanneer de Gemeenschap de particulier een rechtspositie heeft toegekend die door deze beslissing kan worden geschonden.

38. In het hoofdgeding worden de rechten van de opdrachtgever niet ingeperkt. Hij heeft namelijk verzocht, een vergunningsprocedure zonder milieueffectbeoordeling te volgen. Jegens hem behoeft de beslissing derhalve niet te worden gemotiveerd.

39. Evenwel zijn voor de motiveringsplicht ook de rechten van derden relevant. In het kader van communautaire procedures moet het motiveringsvereiste immers tevens worden beoordeeld aan de hand van het belang dat andere, door de handeling rechtstreeks en individueel geraakte personen bij een toelichting kunnen hebben. [21] Dienovereenkomstig is een motivering vereist wanneer de Commissie in mededingingszaken geen bezwaar maakt tegen een concentratie van ondernemingen [22] of tegen een steunmaatregel. [23]

40. Deze criteria moeten ook gelden voor beslissingen die de autoriteiten van de lidstaten vaststellen ter toepassing van het

21 — Arrest van 10 juli 2008, Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, Jurispr. blz. I-4951, punt 166, en aangehaalde rechtspraak).

22 — Arrest Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala (aangehaald in voetnoot 21, punten 171 e.v.).

23 — Arresten van 2. April 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France (C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 64), en 1 juli 2008, Chronopost en La Poste/UFEX e.a. (C-341/06 P en C-342/06 P, Jurispr. blz. I-4777, punt 89).

gemeenschapsrecht. Afzien van een milieueffectbeoordeling betreft noodzakelijkerwijs niet enkel de opdrachtgever, maar ook derden, althans voor zover deze derden in beginsel kunnen eisen dat een dergelijke beoordeling wordt uitgevoerd.

41. Dat derden een recht op uitvoering van een milieueffectbeoordeling kunnen hebben, heeft het Hof reeds vastgesteld. Wanneer de wetgevende of bestuurlijke autoriteiten van een lidstaat de aan hen bij artikel 4, lid 2, en artikel 2, lid 1, van de MEB-richtlijn toegekende beoordelingsmarge hebben overschreden, kunnen particulieren zich voor de rechterlijke instanties van een lidstaat jegens de nationale autoriteiten op deze bepalingen beroepen. In een dergelijk geval dienen de nationale autoriteiten in het kader van hun bevoegdheden alle noodzakelijke algemene of bijzondere maatregelen te treffen om te verzekeren dat de projecten worden onderzocht teneinde vast te stellen of zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, en indien dit het geval is, dat zij aan een milieueffectbeoordeling worden onderworpen. [24]

42. Daarnaast kunnen voortaan volgens artikel 10 bis van de MEB-richtlijn leden van het betrokken publiek of niet-gouvernementele organisaties onder bepaalde voorwaarden rechterlijke toetsing vorderen van beslissingen die onder de bepalingen van de MEB-richtlijn betreffende de inspraak van het publiek vallen. Dit recht zou in gevaar komen, indien deze verzoekers niet tevens zouden kunnen opkomen tegen de beslissing om de regelingen betreffende de inspraak van het publiek niet toe te passen.

43. De Gemeenschap kent derhalve met de artikelen 4, lid 2, 2, lid 1, en 10 bis van de MEB-richlijn een recht toe aan de particulier. Aangezien de beslissing om geen milieueffectbeoordeling uit te voeren, dit recht kan aantasten, moet zij worden gemotiveerd.

Rechtsgevolgen van motiveringsgebreken

44. Hieraan zij toegevoegd dat het doeltreffendheidsbeginsel niet vereist dat in de rechtsorden van de verschillende lidstaten de rechtsgevolgen van motiveringsgebreken worden geharmoniseerd. De lidstaten zijn met name niet gehouden om de regels over te nemen die van toepassing zijn op een gebrekkige motivering door de instellingen.

24 — Arrest van 16 september 1999, WWF e.a. (C-435/97, Jurispr. blz. I-5613, punt 71).

45. In het gemeenschapsstelsel moet de motivering van een handeling de betrokkene in beginsel tegelijk met de voor hem bezwarende handeling worden meegedeeld. Het ontbreken van een motivering of een kennelijk ontoereikende motivering kan (in beginsel) niet worden gezuiverd door de omstandigheid dat de betrokkene tijdens de procedure voor de gemeenschapsrechter kennis krijgt van de redenen voor het besluit. [25] Hiermee is evenwel in overeenstemming de strikte daadwerkelijke en juridische afbakening van het voorwerp van het geding door het stelsel van over en weer aan te voeren middelen. Aangezien de verzoekende partij in de regel niet buiten haar petitum kan gaan [26], zou de processuele gelijkheid van wapenen in gevaar komen, wanneer de verwerende instelling haar motivering zonder meer [27] in de procedure zou kunnen aanvullen.

46. In het kader van een anders gestructureerd procesrecht zou het echter niet uitgesloten zijn, met zuivering van motiveringsgebreken soepeler om te gaan. Dit is met name voorstelbaar, wanneer het voorwerp van het geschil wat juridische middelen betreft, dat wil zeggen juridische bezwaren tegen de bestreden beslissing, open is of voor zover aanvullende vorderingen tijdens een gerechtelijke procedure toelaatbaar zijn. Hierbij gaat het echter om vragen van nationaal procesrecht.

Beantwoording van de eerste vraag

47. De lidstaten moeten derhalve krachtens artikel 4 van de MEB-richtlijn de redenen openbaar maken voor de beslissing dat een project als bedoeld in bijlage II niet hoeft te worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van de richtlijn.

C — *Tweede en derde vraag*

48. Aangezien het Hof niet kan toetsen of de minister van Milieu haar beslissing toereikend heeft gemotiveerd, moeten de tweede en de derde vraag aldus worden opgevat, dat wordt gevraagd welke eisen moeten worden gesteld aan de motivering van een beslissing dat geen

25 — Arresten van 26 november 1981, Michel/Parlement (195/80, Jurispr. blz. 2861, punt 22); 26 september 2002, Spanje/Commissie (C-351/98, Jurispr. blz. I-8031, punt 84); 22 januari 2004, Mattila/Raad en Commissie (C-353/01 P, Jurispr. blz. I-1073, punt 32); 29 april 2004, IPK-München/Commissie (C-199/01 P en C-200/01 P, Jurispr. blz. I-4627, punt 66), en 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, Jurispr. blz. I-5425, punt 463), alsmede arresten Gerecht van 12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad (T-228/02, Jurispr. blz. II-4665, punt 139), en 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Raad (T-256/07, Jurispr. blz. II-3019, punt 182).

26 — Zie artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, en hierover arrest van 30 september 1982, Amylum/Raad (108/81, Jurispr. blz. 3107, punten 24 e.v.), alsmede — voor de niet-nakomingsprocedure — mijn conclusie van 29 januari 2004, Commissie/Nederland (C-350/02, Jurispr. blz. I-6213, punten 31 e.v.).

27 — In het arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351, punt 350), worden echter mogelijkheden van een zuivering in buitengewone omstandigheden opengelaten.

milieueffectbeoordeling hoeft te worden uitgevoerd, en in het bijzonder of het volstaat, enkel de criteria te noemen ten aanzien waarvan geen aanzienlijk milieueffect wordt verwacht.

49. De inhoud van de motivering moet worden afgestemd op het doel van de motiveringsplicht. Dienaangaande heeft het Hof in het reeds besproken arrest in zaak C-87/02 vastgesteld, dat een besluit dat een project niet hoeft te worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling, voorzien moet zijn of vergezeld moet gaan van alle gegevens aan de hand waarvan kan worden getoetst of de beslissing gebaseerd is op een passende voorafgaande verificatie die overeenkomstig de vereisten van de MEB-richtlijn is verricht. [28] Beslissend is derhalve, of uit de aangegeven gronden blijkt, dat een passende voorafgaande verificatie heeft plaatsgevonden.

50. Wat betreft de omvang van een passende voorafgaande verificatie zij eraan herinnerd, dat de MEB-richtlijn een algemene beoordeling van de effecten van projecten beoogt, en dat de lidstaten in het bijzonder de aard, de omvang en de ligging van een project in aanmerking moeten nemen teneinde vast te stellen, of het project een aanzienlijk milieueffect kan hebben. [29]

51. Wanneer duidelijk is dat van een aanzienlijk milieueffect geen sprake is, kan met één zin worden weergegeven dat een dergelijke beoordeling heeft plaatsgevonden. Zijn daarentegen bepaalde, eventuele milieueffecten reeds voorwerp van discussie, dan zijn verder gaande uiteenzettingen vereist om aan te tonen dat deze effecten passend zijn beoordeeld. Dienaangaande biedt de rechtspraak over de motiveringsplicht volgens het primaire recht een leidraad. Volgens die rechtspraak moet toereikend worden gemotiveerd, waarom reeds in de voorafgaande procedure aangevoerde juridische en feitelijke elementen niet aantonen dat er een aanzienlijk milieueffect kan zijn. Het is echter niet nodig, een standpunt in te nemen over gegevens die duidelijk niets met de zaak te maken hebben of die zonder betekenis dan wel duidelijk bijkomstig zijn, dan wel vooruit te lopen op potentiële bezwaren. [30]

52. Met het hoofdgeding worden in dit verband met name twee elementen aan de orde gesteld, te weten de ligging van het project in een krachtens nationaal recht als landschappelijk bijzonder mooi aangewezen gebied, en de door Mellor in het kader van de administratieve procedure aangevoerde mogelijke schade voor een vleermuisbehuizing. Beide elementen hebben betrekking op de ligging van het project. Krachtens artikel 4, lid 3, en bijlage III, punt 2, van de MEB-richtlijn moet tevens acht worden geslagen op

28 — Aangehaald in voetnoot 8.

29 — Zie hierboven, punt 15.

30 — Zie in die zin naast de in voetnoot 23 aangehaalde arresten Commissie/Sytraval en Brink's France alsmede Chronopost en La Poste/UFEX e.a.; arrest van 25 oktober 2005, Duitsland en Denemarken/Commissie (C-465/02 en C-466/02, Jurispr. blz. I-9115, punt 106), en arrest Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala (aangehaald in voetnoot 21, punt 167).

de mate van kwetsbaarheid van het milieu op deze geografische locatie. Daarbij moet in het bijzonder op enkele uitdrukkelijk opgesomde punten acht worden geslagen.

53. De landschappelijke schoonheid van de ligging, dat wil zeggen esthetische overwegingen, wordt slechts gedeeltelijk door het begrip kwetsbaarheid van het milieu omvat: bijlage III, punt 2, derde streepje, sub h, noemt landschappen van historisch, cultureel of archeologisch belang. Voor zover geen van deze kenmerken relevant is, is esthetiek minder een milieucriterium dan een kwestie van menselijke smaak. In dit geval vormt de eventuele aantasting van het landschapsbeeld geen dwingende aanwijzing voor een mogelijk aanzienlijk milieueffect. Dit element zou dan van ondergeschikte betekenis zijn, zodat er geen acht op zou hoeven te worden geslagen.

54. Daarentegen is het mogelijk schade toebrengen aan een vleermuisbehuizing een vraag naar het opnamevermogen van het natuurlijke milieu als bedoeld in bijlage III, punt 2, derde streepje, bij de MEB-richtlijn. Het is juist dat deze behuizingen enkel uitdrukkelijk worden omvat wanneer zij overeenkomstig sub e onderdeel van beschermingsgebieden, met name van beschermingszones in de zin van de habitatrichtlijn [31], zijn. De lidstaten moeten echter ingevolge artikel 12, lid 1, sub d, en bijlage IV van de habitatrichtlijn waarborgen dat *alle* vleermuisbehuizingen streng worden beschermd, omdat het gaat om voortplantings- en/of rustplaatsen van streng beschermde soorten. [32] Enkel onder bepaalde, nauw afgebakende voorwaarden mag aan vleermuisbehuizingen schade worden toegebracht. [33] Het toebrengen van schade aan vleermuisbehuizingen vormt derhalve in beginsel een aanzienlijk milieueffect, dat een milieueffectbeoordeling vereist. [34]

55. De beslissing dat geen milieueffectbeoordeling behoeft te worden uitgevoerd, moet derhalve voorzien zijn of vergezeld gaan van alle gegevens aan de hand waarvan kan worden getoetst of zij gebaseerd is op een passende voorafgaande verificatie die overeenkomstig de vereisten van de MEB-richtlijn is verricht. In dit verband moet in het bijzonder toereikend worden gemotiveerd, waarom reeds in de voorafgaande procedure aangevoerde juridische en feitelijke elementen niet aantonen dat er een aanzienlijk milieueffect kan zijn.

31 — 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).

32 — Zie hierover arresten van 20 oktober 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-6/04, Jurispr. blz. I-9017, punt 79); 10 januari 2006, Commissie/Duitsland (C-98/03, Jurispr. blz. I-53, punt 55), en 11 januari 2007, Commissie/Ierland (C-183/05, Jurispr. blz. I-137, punt 47).

33 — Zie voor de uitzonderingen op het beschermingsregime met betrekking tot de jacht op wolven, arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland (C-342/05, Jurispr. blz. I-4713, punten 25 e.v.).

34 — Zie arrest Commissie/Ierland (aangehaald in voetnoot 32, punten 34 e.v.).

## V — Conclusie

56. Derhalve geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) De lidstaten moeten krachtens artikel 4 van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij 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, de redenen openbaar maken voor de beslissing dat een project als bedoeld in bijlage II niet hoeft te worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van de richtlijn.

2) Deze beslissing moet voorzien zijn of vergezeld gaan van alle gegevens aan de hand waarvan kan worden getoetst of zij gebaseerd is op een passende voorafgaande verificatie die overeenkomstig de vereisten van richtlijn 85/337 is verricht. In dit verband moet in het bijzonder toereikend worden gemotiveerd, waarom reeds in de voorafgaande procedure aangevoerde juridische en feitelijke elementen niet aantonen dat er een aanzienlijk milieueffect kan zijn."