

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

16 april 2015 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2011/92/EU – Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – Bouw van een winkelcentrum – Bindende werking van een overheidsbesluit om geen milieueffectbeoordeling te verrichten – Geen inspraak van het publiek”

In zaak C-570/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk) bij beslissing van 16 oktober 2013, ingekomen bij het Hof op 6 november 2013, in de procedure

Karoline Gruber

tegen

Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten,

EMA Beratungs- und Handels GmbH,

Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (rapporteur) en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 oktober 2014,

gelet op de opmerkingen van:

- K. Gruber, vertegenwoordigd door W. List, Rechtsanwalt,
- EMA Beratungs- und Handels GmbH, vertegenwoordigd door B. Peck, Rechtsanwalt,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Wilms en L. Pignataro-Nolin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 november 2014,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 11 van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds K. Gruber en anderzijds de Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (hierna: „UVK”), EMA Beratungs- und Handels GmbH (hierna: „EMA”) en de Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend (Bondsminister voor Economische zaken, Gezin en Jeugd), over een besluit waarbij een vergunning wordt verleend voor de bouw en de exploitatie van een winkelcentrum op een terrein naast een onroerend goed van Gruber.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 3 Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: „Verdrag van Aarhus”) is bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB L 124, blz. 1) namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd.
- 4 Artikel 9, lid 2, van dat 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 lid 3, 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, lid 5, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onder a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onder b).

De bepalingen van dit lid 2 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.”

Unierecht

- 5 Overweging 5 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 (PB L 156, blz. 17), luidt:

„Op 25 juni 1998 heeft de Europese Gemeenschap het Verdrag van de VN/ECE betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (het Verdrag van Aarhus) ondertekend. Het gemeenschapsrecht dient met het oog op de bekrachtiging ervan door de Gemeenschap aan dat verdrag te worden aangepast.”

- 6 Artikel 1, lid 2, onder d) en e), van richtlijn 2011/92 bevat de volgende definities:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- 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[.]”

- 7 Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt:

„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.

3. De lidstaten kunnen voorzien in een enkelvoudige procedure om te voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn en die van Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging [PB L 24, blz. 8].

[...]”

- 8 Artikel 4 van die richtlijn luidt als volgt:

„1. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 4, 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 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.

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

9 In artikel 11 van richtlijn 2011/92 is het volgende bepaald:

„1. 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.

2. De lidstaten bepalen in welk stadium een besluit, handelen of nalaten kan worden aangevochten.

3. 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.

4. De bepalingen van dit artikel sluiten een toetsingsprocedure in eerste instantie bij een bestuursrechtelijke instantie niet uit en doen niet af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

Een dergelijke procedure moet eerlijk, billijk en snel zijn en mag niet buitensporig kostbaar zijn.

5. Ter verhoging van de effectiviteit van het bepaalde in dit artikel dragen de lidstaten er zorg voor dat het publiek praktische informatie wordt verstrekt over toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties.”

Oostenrijks recht

- 10 § 3 van het Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (wet inzake de milieueffectbeoordeling), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie ervan (BGBl. I, 87/2009; hierna: „UVP-G 2000”), bepaalt in lid 7:
- „Op verzoek van de ontwikkelaar(ster) van een project, een betrokken overheidsorgaan of de ombudsman in milieuzaken [de Umweltanwalt] 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 [de Umweltanwalt] 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. [...]”
- 11 De verwijzende rechter merkt op, dat na de feiten van de zaak die bij hem aanhangig is, het UVP-G 2000 is gewijzigd bij een wet (BGBl. I, nr. 77/2012), die in voormeld § 3 een lid 7a heeft ingevoegd teneinde te voorzien in een recht voor erkende milieuorganisaties om beroep in te stellen tegen beslissingen dat geen milieueffectbeoordeling hoeft te worden verricht.
- 12 § 74, lid 2, van de Gewerbeordnung (wetboek tot regeling van ambacht, handel en industrie) van 1994, bepaalt:
- „2) Bedrijfsinstallaties voor ambachtelijke, commerciële of industriële activiteiten mogen slechts met toestemming van de overheidsinstantie worden opgericht of geëxploiteerd wanneer zij door het gebruik van machines en van toestellen, door de wijze waarop zij worden gebruikt, door hun uitrusting of anderszins:
1. het leven of de gezondheid [...] van de burens [...], of hun eigendom of andere zakelijke rechten in gevaar kunnen brengen; [...]
 2. door geuren, geluid, rook, stof, trillingen of anderszins voor de burens hinder kunnen veroorzaken [...]”.
- 13 Volgens § 75, lid 2, van de Gewerbeordnung zijn burens alle personen die door de oprichting, het bestaan of de exploitatie van een bedrijfsinstallatie in gevaar kunnen worden gebracht of hinder kunnen ondervinden of van wie de eigendom of andere zakelijke rechten in gevaar kunnen worden gebracht.
- 14 § 77, lid 1, van de Gewerbeordnung bepaalt dat “[v]oor een bedrijfsinstallatie [...] een vergunning [dient] te worden afgegeven indien [...] te verwachten is dat [...] de naargelang van de concrete omstandigheden voorzienbare gevaren in de zin van § 74, lid 2, punt 1 kunnen worden voorkomen, en dat de hinder, de belasting en de negatieve effecten in de zin van § 74, lid 2, punten 2 tot en met 5, worden beperkt tot een aanvaardbaar niveau.”
- 15 Volgens § 356, lid 1, van de Gewerbeordnung dient de overheidsinstantie, wanneer een mondelinge behandeling wordt gepland, de burens mede te delen waarover de mondelinge behandeling gaat, waar en wanneer zij plaatsvindt en wat de voorwaarden zijn om de hoedanigheid van partij te behouden.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 16 Op 21 februari 2012 heeft de UVK op grond van de Gewerbeordnung EMA een vergunning verleend voor de bouw en de exploitatie van een winkelcentrum te Klagenfurt am Wörthersee (Oostenrijk), met een bruikbare oppervlakte van 11 437,58 m², op een terrein naast een onroerend goed van Gruber.
- 17 Gruber heeft bij de verwijzende rechter beroep tot nietigverklaring van dat besluit ingesteld, waarbij zij met name aanvoerde dat als voorwaarde voor die vergunning diende te gelden dat een milieueffectbeoordeling (hierna: „MEB”) werd uitgevoerd overeenkomstig het UVP-G 2000.
- 18 Tot staving van haar beroep heeft zij de onrechtmatigheid aangevoerd van het MEB-vaststellingsbesluit van de regering van het Land Kärnten van 21 juli 2010, waarbij deze regering op basis van § 3, lid 7, van het UVP-G 2000 heeft vastgesteld dat voor het betrokken project geen MEB hoefde te worden uitgevoerd.
- 19 Volgens Grubers bezwaren van 8 maart 2011 kan voormeld MEB-vaststellingsbesluit worden betwist vanwege de onjuistheid van de daarin vermelde gegevens en metingen aan de hand waarvan was berekend dat het winkelcentrum geen gevaar opleverde voor de gezondheid. Voorts heeft Gruber, die in haar hoedanigheid van buur niet het recht had om tegen dit type besluit beroep in te stellen, aan de verwijzende rechter meegedeeld dat zij slechts na de vaststelling van het besluit een kopie ervan had ontvangen.
- 20 De UVK betoogt dat het MEB-vaststellingsbesluit rechtskracht heeft gekregen, aangezien het niet binnen de beroepstermijnen is betwist door daartoe gerechtigde personen. Volgens de UVK was zij, gelet op de bindende werking ervan, gebonden aan dat besluit en kon zij zich niet uitspreken over de inhoud van dat besluit in het kader van de procedure voor de afgifte van het vergunningsbesluit.
- 21 De verwijzende rechter merkt op dat buren op grond van de Gewerbeordnung weliswaar bezwaren kunnen aanvoeren in de loop van de vergunningsprocedure voor de bouw en de exploitatie van een bedrijfsinstallatie, of beroep kunnen instellen tegen de eindbeslissing inzake de bouw of exploitatie, wanneer die bedrijfsinstallatie hun leven of gezondheid of hun eigendom in gevaar brengt, maar dat zij niet beschikken over de mogelijkheid om rechtstreeks beroep in te stellen tegen het voorafgaande besluit van een regering om geen MEB uit te voeren met betrekking tot die bedrijfsinstallatie.
- 22 Die rechter verklaart dat op grond van § 3, lid 7, van het UVP-G 2000 uitsluitend de projectontwikkelaar, de betrokken overheidsorganen, de ombudsman in milieuzaken en de betrokken gemeente de hoedanigheid van partij en dus de mogelijkheid hebben om tussen te komen in de procedure die resulteert in het MEB-vaststellingsbesluit en om beroep in te stellen tegen dat besluit.
- 23 De verwijzende rechter zet uiteen dat de buren van het project, zoals Gruber, hoewel zij niet de hoedanigheid hebben van partijen in de procedure die resulteert in een MEB-vaststellingsbesluit, gebonden zijn door een dergelijk rechtskrachtig geworden besluit, net zoals de overheidsinstanties en de nationale rechterlijke instanties.
- 24 Die rechter vraagt zich af of het feit dat MEB-vaststellingsbesluiten een verbindend karakter hebben ten aanzien van de latere procedures, verenigbaar is met het Unierecht.
- 25 In die omstandigheden heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Staat het recht van de Unie, met name richtlijn 2011/92 [...] 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 [MEB] hoeft te worden verricht, ook ten aanzien van burens 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?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 26 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat Gruber beroep heeft ingesteld tegen een besluit van de UVK van 21 februari 2012. Richtlijn 2011/92 was op dat tijdstip reeds in werking getreden. Bijgevolg is zij van toepassing op de onderhavige zaak.
- 27 In het kader van dat beroep betwist Gruber echter in wezen het op 21 juli 2010 door de regering van het Land Kärnten aangenomen MEB-vaststellingsbesluit. Aldus zou bij de beoordeling van de rechtspositie van Gruber op die datum, ook rekening kunnen worden gehouden met de bepalingen 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.
- 28 Hoe dan ook zijn de bepalingen van de richtlijnen 85/337 en 2011/92 die in casu relevant (kunnen) in grote lijnen identiek. De in de punten 6 tot en met 9 van het onderhavige arrest aangehaalde artikelen 1, 2, 4 en 11 van richtlijn 2011/92 komen immers overeen met de artikelen 1, 2, 4 en 10 bis van richtlijn 85/337.
- 29 Met zijn twee prejudiciële vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 11 van richtlijn 2011/92 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als in het hoofdgeding, op grond waarvan een overheidsbesluit waarbij wordt vastgesteld dat voor een project geen MEB hoeft te worden verricht, bindende werking heeft ten aanzien van burens, zoals Gruber, die niet het recht hadden in beroep te gaan tegen bedoeld overheidsbesluit.
- 30 Er zij aan herinnerd dat volgens artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92, de lidstaten ervoor zorgen dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtstelsel, leden van het „betrokken publiek” die een voldoende belang hebben, dan wel stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt, in beroep kunnen gaan tegen een besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van richtlijn 2011/92, teneinde de materiële of formele rechtmatigheid ervan aan te vechten.
- 31 Volgens de definitie in artikel 1, lid 2, van richtlijn 2011/92 behoort tot het „betrokken publiek” het publiek dat gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij MEB-besluitvormingsprocedures.

- 32 Hieruit volgt dat niet alle natuurlijke personen, rechtspersonen en organisaties die onder het begrip „betrokken publiek” vallen, moeten beschikken over een recht van beroep in de zin van voormeld artikel 11, maar enkel zij die een voldoende belang hebben, of in voorkomend geval stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht.
- 33 Artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 voorziet in twee gevallen wat betreft de voorwaarden voor ontvankelijkheid van beroepen van de leden van het „betrokken publiek” in de zin van artikel 1, lid 2, van deze richtlijn. Aldus kan de ontvankelijkheid van een beroep afhankelijk worden gesteld van het bestaan van een „voldoende belang” of van een „inbreuk op een recht”, al naargelang naar nationaal recht de ene dan wel de andere voorwaarde geldt (zie in die zin arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punt 38).
- 34 Teneinde overeenkomstig overweging 5 van richtlijn 2003/35, richtlijn 85/337 „aan te passen” aan het Verdrag van Aarhus, zijn in artikel 10 bis, eerste alinea, van richtlijn 85/337, waarmee artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 overeenstemt, de bewoordingen van artikel 9, lid 2, eerste alinea, van dat Verdrag bijna identiek overgenomen en bijgevolg moet eerstbedoelde bepaling worden uitgelegd in het licht van de doelstellingen van dat Verdrag (zie in die zin arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punt 41).
- 35 Volgens de verklaringen in de Toepassingsgids met betrekking tot het Verdrag van Aarhus, waarmee het Hof rekening mag houden bij de uitlegging van artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 (zie in die zin arrest Solvay e.a., C-182/10, EU:C:2012:82, punt 28), zijn de in artikel 9, lid 2, eerste alinea, van dat Verdrag bedoelde twee mogelijkheden voor de ontvankelijkheid van beroepen, gelet op de verschillen tussen de rechtsstelsels van de partijen bij dat Verdrag, twee gelijkwaardige middelen, die hetzelfde resultaat beogen.
- 36 Artikel 11, lid 3, van richtlijn 2011/92 bepaalt dat de lidstaten bepalen wat een voldoende belang dan wel een inbreuk op een recht vormt, in het licht van de doelstelling om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. In dat verband bepaalt artikel 9, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus dat 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 [...] ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Met inachtneming van dat doel beheerst het nationale recht de toepassing van die ontvankelijkheidsvoorwaarde.
- 37 Tevens 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 ontleen, 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) (arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punt 43).
- 38 Aldus beschikken de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge om te bepalen wat een „voldoende belang” of een „inbreuk op een recht” vormt (zie in die zin arresten Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punt 55, en Gemeinde Altrip e.a., C-72/12, EU:C:2013:712, punt 50).

- 39 Evenwel volgt uit de bewoordingen zelf van artikel 11, lid 3, van richtlijn 2011/92 en van artikel 9, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus, dat die beoordelingsmarge begrensd wordt door de inachtneming van het doel om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verzekeren.
- 40 Bijgevolg 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 handelen, besluit of nalaten als bedoeld in artikel 11 van richtlijn 2011/11, te beperken tot enkel subjectieve publiekrechtelijke rechten, dat wil zeggen rechten van een particulier die naar nationaal recht als subjectieve publiekrechtelijke rechten kunnen worden gekwalificeerd (zie in die zin arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punten 36 en 45), maar de bepalingen van dat artikel betreffende de beroepsmogelijkheden van de leden van het publiek dat wordt geraakt door een binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallend besluit, handelen of nalaten, mogen niet restrictief worden uitgelegd.
- 41 In casu blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat Gruber een „buur” is in de zin van § 75, lid 2, van de Gewerbeordnung, onder welk begrip de personen vallen die door de oprichting, het bestaan of de exploitatie van een bedrijfsinstallatie in gevaar zouden kunnen worden gebracht of hinder zouden kunnen ondervinden of van wie de eigendom of andere zakelijke rechten in gevaar zouden kunnen worden gebracht.
- 42 Gelet op de bewoordingen van deze bepaling blijkt dat de personen die vallen onder het begrip „buur” kunnen behoren tot het „betrokken publiek” in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 2011/92. Die „buren” kunnen evenwel enkel beroep instellen tegen de vergunning voor de bouw of de exploitatie van een bedrijfsinstallatie. Aangezien zij geen partij zijn in de procedure tot vaststelling van de noodzaak om een MEB te verrichten, kunnen zij evenmin opkomen tegen die beslissing in het kader van een eventueel beroep tegen het vergunningsbesluit. Door te bepalen dat uitsluitend de ontwikkelaars van het project, de betrokken overheidsorganen, de ombudsman in milieuzaken (Umweltanwalt) en de betrokken gemeente beroep kunnen instellen tegen besluiten waarin wordt vastgesteld of het noodzakelijk is om een MEB te verrichten, ontnemt het UVP-G 2000 bijgevolg een zeer groot aantal particulieren, onder wie met name de „buren” die eventueel zouden kunnen voldoen aan de voorwaarden van artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92, het recht om een dergelijk beroep in te stellen.
- 43 Die nagenoeg algemene uitsluiting beperkt de draagwijdte van voormeld artikel 11, lid 1, en is bijgevolg onverenigbaar met richtlijn 2011/92.
- 44 Hieruit volgt dat een overheidsbesluit om geen MEB te verrichten, dat is vastgesteld op basis van een dergelijke nationale regeling niet mag verhinderen dat een particulier die behoort tot het „betrokken publiek” in de zin van deze richtlijn en voldoet aan de in het nationale recht vastgestelde criteria voor „voldoende belang” of in voorkomend geval de „inbreuk op een recht”, opkomt tegen dat overheidsbesluit in het kader van een beroep dat is ingesteld tegen dat besluit dan wel tegen een later vergunningsbesluit.
- 45 Er zij opgemerkt dat de vaststelling dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling onverenigbaar is met richtlijn 2011/92, niet het recht van de lidstaat beperkt om vast te stellen wat in zijn nationaal rechtsorde, een „voldoende belang” of een „inbreuk op een recht” vormt, en dit zelfs ten aanzien van particulieren die behoren tot het „betrokken publiek”, met inbegrip van de buren voor wie in beginsel de mogelijkheid om beroep in te stellen moet openstaan.

- 46 De ontvankelijkheid van een door een particulier ingesteld beroep vereist dat de in het nationale recht in overeenstemming met richtlijn 2011/92 vastgestelde criteria betreffende het „voldoende belang” of de „inbreuk op een recht” vervuld zijn en door de nationale rechter worden vastgesteld. In een dergelijk geval moet ook het ontbreken van verbindend effect van het overheidsbesluit betreffende de noodzaak om een MEB te verrichten, worden vastgesteld.
- 47 Niettegenstaande de beoordelingsmarge waarover een lidstaat beschikt op grond van artikel 2, lid 2, van richtlijn 2011/92, volgens welke bepaling een MEB kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij gebreke hiervan, in andere procedures die voldoen aan de doelstellingen van deze richtlijn, kan een procedure zoals die welke wordt geregeld door met name de §§ 74, lid 2, en 77, lid 1, van de Gewerbeordnung niet voldoen aan de eisen van de Unieregeling inzake de MEB.
- 48 De bepalingen van de Gewerbeordnung voorzien blijkbaar voor de burens in de mogelijkheid om bezwaren aan te voeren in de loop van de vergunningsprocedure voor een ambachtelijke, industriële of commerciële bedrijfsinstallatie, wanneer de totstandkoming van een dergelijke installatie hun leven of gezondheid of hun eigendom in gevaar dreigt te brengen of voor hen hinder kan opleveren.
- 49 Een dergelijke procedure beoogt echter in eerste instantie de bescherming van het particulier belang van individuele personen en heeft geen specifieke milieudoelstellingen in het belang van de maatschappij.
- 50 Ofschoon de MEB-procedure kan worden geïntegreerd in een andere administratieve procedure, is het van belang, zoals de advocaat-generaal in de punten 57 en 58 van haar conclusie heeft opgemerkt, dat in die procedure alle uit de artikelen 5 tot en met 10 van richtlijn 2011/92 voortvloeiende eisen in acht worden genomen, hetgeen door de verwijzende rechter moet worden nagegaan. In elk geval moeten de leden van het „betrokken publiek” die voldoen aan de nationaalrechtelijke criteria betreffende het „voldoende belang” of, in voorkomend geval, de „inbreuk op een recht” beroep kunnen instellen tegen een besluit om geen MEB te verrichten in het kader van een dergelijke procedure.
- 51 Gelet op het voorgaande, dient op de gestelde vragen te worden geantwoord dat artikel 11 van richtlijn 2011/92 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als die in het hoofdgeding, op grond waarvan een overheidsbesluit waarbij wordt vastgesteld dat voor een project geen MEB hoeft te worden verricht, bindende werking heeft ten aanzien van burens die niet het recht hebben in beroep te gaan tegen dat overheidsbesluit, mits die burens, die behoren tot het „betrokken publiek” in de zin van artikel 1, lid 2, van deze richtlijn, voldoen aan de nationaalrechtelijke criteria betreffende het „voldoende belang” of de „inbreuk op een recht”. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan, of aan deze voorwaarde is voldaan in het bij hem aanhangige geding. Zo dat het geval is, dient hij vast te stellen dat een overheidsbesluit om geen dergelijke beoordeling te verrichten geen bindende werking heeft jegens bedoelde burens.

Kosten

- 52 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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 (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 11 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 moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als die in het hoofdgeding, op grond waarvan een overheidsbesluit waarbij wordt vastgesteld dat voor een project geen milieueffectbeoordeling hoeft te worden verricht, bindende werking heeft ten aanzien van burens die niet het recht hebben in beroep te gaan tegen dat overheidsbesluit, mits die burens, die behoren tot het „betrokken publiek” in de zin van artikel 1, lid 2, van deze richtlijn, voldoen aan de nationaalrechtelijke criteria betreffende het „voldoende belang” of de „inbreuk op een recht”. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of aan deze voorwaarde is voldaan in het bij hem aanhangige geding. Zo dat het geval is, dient hij vast te stellen dat een overheidsbesluit om geen dergelijke beoordeling te verrichten geen bindende werking heeft jegens bedoelde burens.

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.