

## ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

7 november 2013 (\*)

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 85/337/EEG – Milieueffectbeoordeling – Verdrag van Aarhus – Richtlijn 2003/35/EG – Recht om in beroep te gaan tegen vergunningsbesluit – Toepassing ratione temporis – Vergunningsprocedure die is ingeleid vóór verstrijken van termijn voor omzetting van richtlijn 2003/35/EG – Besluit dat na verstrijksdatum is vastgesteld – Voorwaarden voor ontvankelijkheid van beroep – Inbreuk op een recht – Aard van procedurefout die kan worden aangevoerd – Omvang van toetsing”

In zaak C-72/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) bij beslissing van 10 januari 2012, ingekomen bij het Hof op 13 februari 2012, in de procedure

**Gemeinde Altrip,**

**Gebrüder Hört GbR,**

**Willi Schneider**

tegen

**Land Rheinland-Pfalz,**

in tegenwoordigheid van:

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,**

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (rapporteur) en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 januari 2013,

gelet op de opmerkingen van:

- Gemeinde Altrip, Gebrüder Hört GbR en W. Schneider, vertegenwoordigd door S. Lesch, F. Heß, W. Baumann en C. Heitsch, Rechtsanwältin,
- het Land Rheinland-Pfalz, vertegenwoordigd door M. Schanzenbäcker, H. Seiberth en U. Klein als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en A. Wiedmann als gemachtigden,
- Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon als gemachtigde, bijgestaan door

G. Gilmore, BL,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Oliver en G. Wilms als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 juni 2013,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging 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 richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PB L 156, blz. 17), alsook de uitlegging van artikel 10 bis van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35 (hierna: „richtlijn 85/337”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds de Gemeinde Altrip (gemeente Altrip), de maatschap Gebrüder Hört GbR en W. Schneider (hierna tezamen: „verzoekers”) en anderzijds het Land Rheinland-Pfalz (deelstaat Rijnland-Palts) betreffende een besluit ter goedkeuring van een plan voor de aanleg van een hoogwaterbergingsgebied met een oppervlakte van meer dan 320 hectare in een voormalig overstromingsgebied van de Rijn.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Volkenrecht*

- 3 Het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus”), bepaalt in artikel 9:

„[...]

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 sub a. Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande sub 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.

3. Aanvullend op en onverminderd de in de voorgaande leden 1 en 2, 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.

[...]"

#### *Unierecht*

#### Richtlijn 2003/35

4 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 richtlijnen [85/337] en 96/61/EG bepalingen betreffende toegang tot de rechter op te nemen.”

5 Bij artikel 3, lid 7, van richtlijn 2003/35 is artikel 10 bis in richtlijn 85/337 ingevoegd.

6 Artikel 6 van richtlijn 2003/35 bepaalt:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 25 juni 2005 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

[...]"

#### Richtlijn 85/337

7 Artikel 10 bis van richtlijn 85/337 luidt als volgt:

„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.

De lidstaten bepalen in welk stadium de besluiten, handelingen of nalatigheden kunnen worden aangevochten.

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 [...]

[...]"

*Duits recht*

De VwGO

- 8 § 61 van de Verwaltungsgerichtsordnung (wetboek van bestuursprocesrecht; hierna: „VwGO”) luidt als volgt:

„Aan de procedure kunnen deelnemen:

1. natuurlijke personen en rechtspersonen,
2. verenigingen, voor zover zij een recht kunnen hebben,

[...]"

Het UVPG

- 9 § 2, lid 1, eerste volzin, van het Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (wet op de milieueffectbeoordeling; hierna: „UVPG”) bepaalt:

„De milieueffectbeoordeling vormt een onzelfstandig onderdeel van de bestuursrechtelijke procedures waarin wordt beslist over de toelaatbaarheid van plannen.”

- 10 Volgens § 2, lid 3, UVPG „[is een besluit] in de zin van lid 1, eerste volzin, 1. [...] het planologisch besluit”.

Het UmwRG

- 11 Het Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (wet houdende aanvullende bepalingen inzake rechtsmiddelen bij milieuaangelegenheden krachtens richtlijn 2003/35/EG; hierna: „UmwRG”) geeft uitvoering aan artikel 10 bis van richtlijn 85/337.

- 12 § 1, lid 1, eerste volzin, UmwRG luidt:

„Deze wet is van toepassing op rechtsmiddelen tegen

1. besluiten in de zin van § 2, lid 3, [UVPG] betreffende de toelaatbaarheid van projecten waarvoor krachtens

- a) het [UVPG]

[...]

een verplichting tot het opstellen van een milieueffectbeoordeling kan bestaan.”

- 13 § 4, lid 1, eerste volzin, UmwRG bepaalt:

„De nietigverklaring van een besluit tot vergunning van een project in de zin van § 1, lid 1, eerste volzin, punt 1, kan worden gevorderd indien een op grond van [het UVPG] [...]

1. noodzakelijke milieueffectbeoordeling of
2. noodzakelijk voorafgaand onderzoek van het concrete geval ter zake van de verplichting om een milieueffectbeoordeling op te stellen,

niet werd uitgevoerd, zonder dat dit nadien is verholpen.”

- 14 § 4, lid 3, UmwRG luidt als volgt:

„De leden 1 en 2 gelden naar analogie voor rechtsmiddelen van procesdeelnemers in de zin van § 61, punten 1 en 2, [VwGO].”

- 15 § 5, lid 1, UmwRG bevat de volgende bepaling:

„Deze wet geldt voor de in § 1, lid 1, eerste volzin, bedoelde procedures die na 25 juni 2005 zijn of hadden moeten zijn ingeleid.”

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 16 Verzoekers in het hoofdgeding, die alle als eigenaar of gebruiker van percelen in het door het betrokken werk bestreken gebied door het project worden getroffen, hebben bij het Verwaltungsgericht (bestuursrechtbank) beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit waarbij de regionale instantie het plan voor de verwezenlijking van dat werk heeft goedgekeurd. Zij hebben dat besluit aangevochten met het betoog dat de daaraan voorafgaande milieueffectbeoordeling gebreken vertoont. Nadat hun beroep was verworpen, hebben zij hoger beroep ingesteld bij het Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (hogere bestuursrechter van de deelstaat Rijnland-Palts).
- 17 Die rechter heeft het hoger beroep verworpen, met name op grond dat verzoekers in het hoofdgeding niet in beroep kunnen gaan, daar zij volgens § 5, lid 1, UmwRG in een vóór 25 juni 2005 ingeleide bestuursrechtelijke procedure niet kunnen aanvoeren dat de milieueffectbeoordeling gebreken vertoont. Hoe het ook zij, het Oberverwaltungsgericht twijfelde aan de ontvankelijkheid van het beroep omdat volgens § 4, lid 3, UmwRG enkel beroep kan worden ingesteld wanneer geen milieueffectbeoordeling is uitgevoerd en deze bepaling dus niet geldt wanneer de milieueffectbeoordeling louter een gebrek vertoont.
- 18 Daarop hebben verzoekers in het hoofdgeding beroep in „Revision” ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter). Die vraagt zich af of de uitlegging van § 5, lid 1, UmwRG volgens welke het UmwRG niet van toepassing is op bestuursrechtelijke procedures die vóór 25 juni 2005 zijn ingeleid, zelfs wanneer de uit dergelijke procedures voortvloeiende besluiten, zoals in casu, na deze datum zijn vastgesteld, in overeenstemming is met richtlijn 2003/35, waarvan artikel 6 25 juni 2005 alleen vermeldt als datum waarop de termijn voor omzetting van de richtlijn verstrijkt.
- 19 Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af of § 4, lid 3, UmwRG, volgens hetwelk enkel beroep kan worden ingesteld wanneer een milieueffectbeoordeling geheel achterwege is gebleven, correct uitvoering geeft aan artikel 10 bis van richtlijn 85/337, dat een recht van beroep vereist, zodat de justitiabelen de rechtmatigheid kunnen betwisten van besluiten die door procedurefouten zijn aangetast. Tot slot vraagt de verwijzende rechter zich af of de Duitse vaste rechtspraak dat een persoon die wordt getroffen door een project waarvoor een milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd, slechts in zijn rechten kan worden geschaad wanneer een causaal verband bestaat tussen de procedurefout en het voor hem nadelige eindresultaat van het goedgekeurde plan, verenigbaar is met dat recht van beroep.
- 20 In deze context heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 6, eerste alinea, van [richtlijn 2003/35] aldus worden uitgelegd dat de lidstaten dienden te bepalen dat de ter omzetting van artikel 10 bis van [richtlijn 85/337] vastgestelde voorschriften van nationaal recht ook golden voor vergunningprocedures die vóór 25 juni 2005 waren ingeleid, maar waarin de vergunningen pas na deze datum werden afgegeven?

2) Bij een bevestigend antwoord op de eerste vraag:

Moet artikel 10 bis van [richtlijn 85/337] aldus worden uitgelegd dat de lidstaten de toepasselijkheid van de voorschriften van nationaal recht die ter omzetting van artikel 10 bis van richtlijn 85/337 waren vastgesteld teneinde de formele rechtmatigheid van een besluit te kunnen aanvechten, eveneens dienden uit te breiden tot gevallen waarin weliswaar een milieueffectbeoordeling was verricht, maar daarbij onregelmatigheden waren begaan?

3) Bij een bevestigend antwoord op de tweede vraag:

Moet, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat in overeenstemming met artikel 10 bis, eerste alinea, sub b, van [richtlijn 85/337] in beginsel bepaalt dat de leden van het betrokken publiek slechts in beroep kunnen komen bij de rechter indien zij stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, artikel 10 bis van richtlijn 85/337 aldus worden uitgelegd,

- a) dat een beroep bij de rechter om de formele rechtmatigheid aan te vechten van besluiten waarop de bepalingen van deze richtlijn betreffende de inspraak van het publiek van toepassing zijn, slechts kan slagen en resulteren in de nietigverklaring van het besluit, wanneer, gelet op de omstandigheden van het geval, de concrete mogelijkheid bestaat dat het bestreden besluit zonder de procedurefout anders zou hebben geluid, en de procedurefout bovendien gevolgen heeft voor een materiële rechtspositie van de verzoekende partij, dan wel
- b) dat in het kader van een beroep bij de rechter om de formele rechtmatigheid aan te vechten van besluiten waarop de bepalingen van deze richtlijn betreffende de inspraak van het publiek van toepassing zijn, in ruimere mate rekening moet worden gehouden met procedurefouten?

Indien deze vraag in de sub b voorgestelde zin dient te worden beantwoord:

Aan welke inhoudelijke eisen moeten procedurefouten voldoen om in een beroep bij de rechter gericht tegen de formele rechtmatigheid van het besluit, in aanmerking te kunnen worden genomen ten gunste van een verzoekende partij?"

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

#### *Eerste vraag*

- 21 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2003/35 – waarbij artikel 10 bis in richtlijn 85/337 is ingevoegd –, voor zover zij bepaalt dat zij uiterlijk op 25 juni 2005 moest zijn omgezet, aldus moet worden uitgelegd dat de ter omzetting van dat artikel vastgestelde voorschriften van nationaal recht ook moeten gelden voor vergunningprocedures die vóór 25 juni 2005 zijn ingeleid, maar waarbij de vergunning na deze datum is afgegeven.
- 22 Opgemerkt zij dat een nieuwe rechtsregel in beginsel van toepassing is vanaf de inwerkingtreding van de handeling waarbij die regel is ingevoerd. Hoewel die regel niet van toepassing is op rechtssituaties die zijn ontstaan en definitief zijn verworven onder het oude recht, is zij wel van toepassing op de toekomstige gevolgen ervan alsmede op nieuwe rechtssituaties (zie in die zin arrest van 6 juli 2010, Monsanto Technology, C-428/08, Jurispr.

- blz. I-6765, punt 66). Dit ligt slechts anders, onder voorbehoud van het beginsel dat rechtshandelingen geen terugwerkende kracht hebben, wanneer de nieuwe regel gepaard gaat met bijzondere bepalingen die de voorwaarden voor toepassing *ratione temporis* ervan vastleggen (arrest van 16 december 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a., C-266/09, Jurispr. blz. I-13119, punt 32).
- 23 Richtlijn 2003/35 bevat geen specifieke bepaling inzake de voorwaarden voor toepassing *ratione temporis* van het nieuwe artikel 10 bis van richtlijn 85/337.
- 24 Tevens zij eraan herinnerd dat volgens artikel 6 van richtlijn 2003/35 de lidstaten verplicht waren de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk op 25 juni 2005 aan deze richtlijn te voldoen. Een van de bepalingen die aldus op deze datum moesten zijn omgezet, is artikel 10 bis van richtlijn 85/337, dat voorziet in een uitbreiding van het recht van beroep van leden van het publiek dat gevolgen ondervindt van een in deze richtlijn bedoeld besluit, handelen of nalaten met betrekking tot de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.
- 25 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat het beginsel dat projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, op die effecten moeten worden beoordeeld, niet geldt in gevallen waarin de formele vergunningsaanvraag voor een project is ingediend vóór het verstrijken van de termijn tot omzetting van richtlijn 85/337 (arresten van 11 augustus 1995, Commissie/Duitsland, C-431/92, Jurispr. blz. I-2189, punten 29 en 32; 18 juni 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, C-81/96, Jurispr. blz. I-3923, punt 23, alsook 15 januari 2013, Križan e.a., C-416/10, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 94).
- 26 Deze richtlijn geldt immers overwegend voor projecten van een zekere omvang, waarvan de uitvoering dikwijls veel tijd vergt. Het gaat niet aan dat procedures die op nationaal niveau reeds gecompliceerd zijn, worden verzwaard en vertraagd ten gevolge van specifieke eisen die door die richtlijn worden voorgeschreven, en dat daardoor reeds ontstane situaties worden geraakt (reeds aangehaalde arresten Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, punt 24, en Križan e.a., punt 95).
- 27 De nieuwe vereisten van artikel 10 bis van voormelde richtlijn kunnen als zodanig echter niet worden geacht de bestuursrechtelijke procedures op dezelfde wijze te verzwaren en te vertragen als de verplichting om de projecten aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen. Zoals de advocaat-generaal in punt 59 van zijn conclusie opmerkt, roept de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling geen dergelijke vereisten in het leven, maar beoogt zij de toegang tot de rechter te verbeteren. Voorts is het weliswaar mogelijk dat de uitbreiding van het recht van het betrokken publiek om in beroep te gaan tegen een handelen of nalaten met betrekking tot dergelijke projecten ertoe leidt dat die projecten een groter risico lopen om voor de rechter te worden aangevochten, maar een dergelijke toename van een bestaand risico kan niet worden geacht een reeds bestaande situatie te raken.
- 28 Hoewel niet kan worden uitgesloten dat deze uitbreiding in de praktijk toch tot gevolg heeft dat de verwezenlijking van de betrokken projecten vertraging oploopt, is een dergelijk nadeel inherent aan de toetsing van de rechtmatigheid van een besluit, handelen of nalaten vallend onder richtlijn 85/337, waaraan de wetgever van de Europese Unie overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus de leden van het betrokken publiek heeft willen laten deelnemen die een voldoende belang hebben dan wel stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, teneinde bij te dragen tot het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu en tot de bescherming van de gezondheid van de mens.
- 29 Gelet op deze doelstellingen kan het in het vorige punt vermelde nadeel niet rechtvaardigen dat de bepalingen van het bij richtlijn 2003/35 ingevoegde artikel 10 bis hun nuttige effect wordt ontnomen voor vergunningsprocedures die reeds liepen op de uiterste datum voor

omzetting van deze richtlijn, maar waarbij de vergunning na deze datum is afgegeven.

30 In die omstandigheden kunnen de lidstaten, hoewel zij op grond van hun procedurele autonomie en mits inachtneming van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel, over enige speelruimte bij de uitvoering van artikel 10 bis van richtlijn 85/337 beschikken (arrest van 16 februari 2012, *Solvay e.a.*, C-182/10, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 47), niet voorschrijven dat deze bepaling enkel geldt voor vergunningsprocedures die na 25 juni 2005 zijn ingeleid.

31 Uit het voorgaande volgt dat op de eerste vraag moet worden geantwoord dat richtlijn 2003/35 – waarbij artikel 10 bis in richtlijn 85/337 is ingevoegd –, voor zover zij bepaalt dat zij uiterlijk op 25 juni 2005 moest zijn omgezet, aldus moet worden uitgelegd dat de ter omzetting van dat artikel vastgestelde voorschriften van nationaal recht ook moeten gelden voor vergunningsprocedures die vóór 25 juni 2005 zijn ingeleid, maar waarbij de vergunning na deze datum is afgegeven.

*Tweede vraag*

32 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, moet ook de tweede vraag worden onderzocht, waarmee de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen of artikel 10 bis van richtlijn 85/337 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de lidstaten de toepasselijkheid van de bepalingen ter omzetting van dit artikel beperken tot het geval waarin de rechtmatigheid van een besluit wordt betwist op grond dat geen milieueffectbeoordeling is verricht, zonder erin te voorzien dat deze bepalingen ook gelden wanneer een dergelijke beoordeling wel is verricht maar gebreken vertoont.

*Ontvankelijkheid van tweede vraag*

33 Ierland betoogt dat deze vraag niet ontvankelijk is op grond dat de voorgelegde kwestie hypothetisch is, nu de verwijzende rechter niet heeft gepreciseerd welke gebreken de milieueffectbeoordeling in casu vertoont.

34 Zoals de advocaat-generaal in punt 45 van zijn conclusie heeft opgemerkt, verleent het betrokken nationale recht volgens de verwijzende rechter, wanneer een milieueffectbeoordeling is uitgevoerd, evenwel geen enkele aanspraak op nietigverklaring van een besluit als bedoeld in richtlijn 85/337, welke de aangevoerde procedurefout ook is. De verwijzende rechter is echter van oordeel dat wanneer artikel 10 bis van deze richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat procedurefouten in het kader van de toepassing van deze richtlijn kunnen worden getoetst, hij het arrest van de rechter in hoger beroep moet vernietigen en het hoofdgeding voor onderzoek naar deze rechter moet terugverwijzen, aangezien verzoekers in het hoofdgeding juist betogen dat de bestuursrechtelijke procedure door dergelijke fouten is aangetast.

35 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het antwoord op de tweede vraag bijdraagt aan de beslechting van het bij de verwijzende rechter aanhangige geding, zodat deze vraag ontvankelijk is.

*Ten gronde*

36 Artikel 10 bis, eerste alinea, van richtlijn 85/337 bepaalt dat een in dat artikel bedoeld besluit, handelen of nalaten het voorwerp moet kunnen zijn van een beroep bij een rechter om de materiële of formele rechtmatigheid ervan aan te vechten, zonder dat het de middelen die ter ondersteuning van een dergelijk beroep kunnen worden aangevoerd, beperkt (arrest van 12 mei 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, Jurispr. blz. I-3673, punt 37).

37 De toepasselijkheid van de nationale voorschriften ter omzetting van deze bepaling kan dus



niet worden beperkt tot het enkele geval waarin de rechtmatigheid wordt aangevochten op grond dat een milieueffectbeoordeling achterwege is gebleven. De bepalingen van richtlijn 85/337 betreffende de inspraak van het publiek zouden hun nuttig effect grotendeels verliezen indien de toepasselijkheid van die nationale voorschriften zou worden uitgesloten wanneer een milieueffectbeoordeling weliswaar is verricht maar gebreken –zelfs ernstige gebreken – vertoont. Een dergelijke uitsluiting zou derhalve in strijd zijn met de in artikel 10 bis van deze richtlijn genoemde doelstelling een ruime toegang tot de rechterlijke instanties te verzekeren.

- 38 In die omstandigheden moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 10 bis van richtlijn 85/337 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de lidstaten de toepasselijkheid van de bepalingen ter omzetting van dat artikel beperken tot het geval waarin de rechtmatigheid van een besluit wordt aangevochten op grond dat geen milieueffectbeoordeling is verricht, zonder erin te voorzien dat die bepalingen ook gelden wanneer een dergelijke beoordeling wel is verricht maar gebreken vertoont.

*Derde vraag*

- 39 Gelet op het antwoord op de tweede vraag, dient nu de derde vraag te worden onderzocht, waarmee de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen of artikel 10 bis van richtlijn 85/337 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de nationale rechtspraak volgens welke een beroep slechts ontvankelijk is indien aan de cumulatieve voorwaarden is voldaan dat de verzoekende partij bewijst dat inbreuk is gemaakt op een recht in de zin van dat artikel door aan te tonen dat de door hem aangevoerde procedurefout van die aard is dat het, gelet op de omstandigheden van het geval, denkbaar is dat het bestreden besluit zonder die fout anders zou hebben geluid, en dat ten gevolge van die fout een materiële rechtspositie is aangetast.

*Ontvankelijkheid van derde vraag*

- 40 Om dezelfde reden als die welke in punt 33 van het onderhavige arrest is vermeld, betoogt Ierland dat de derde vraag hypothetisch is en dat zij derhalve niet ontvankelijk is.
- 41 Uit de verduidelijkingen van het Bundesverwaltungsgericht blijkt evenwel dat deze rechter, wanneer hij de zaak terugverwijst naar de nationale rechterlijke instantie in hoger beroep, verplicht moet aangeven of de appelrechter zich al dan niet moet houden aan de voorwaarden voor ontvankelijkheid van een beroep als aangevoerd in de derde vraag. Het antwoord dat van het Hof wordt verwacht, zal invloed hebben op de afloop van het bij de verwijzende rechter aanhangige geding, en draagt dus bij aan de afdoening van het geding. Deze vraag is derhalve ontvankelijk.

*Ten gronde*

- 42 Ter beantwoording van de vraag of de door de nationale rechtspraak toegepaste cumulatieve criteria voor de ontvankelijkheid van een beroep in overeenstemming zijn met de nieuwe vereisten van artikel 10 bis van richtlijn 85/337, zij eraan herinnerd dat deze bepaling, wat de voorwaarden voor ontvankelijkheid van een beroep betreft, voorziet in twee gevallen: zij kan afhankelijk zijn van een „voldoende belang” of van de stelling van de verzoekende partij „dat inbreuk is gemaakt op een recht”, al naargelang volgens nationaal recht de ene dan wel de andere voorwaarde geldt (zie in die zin arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, reeds aangehaald, punt 38).
- 43 Voorts preciseert artikel 10 bis, derde alinea, eerste volzin, van richtlijn 85/337 dat de lidstaten in het licht van de doelstelling om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen, dienen te bepalen wat een inbreuk op een recht vormt (arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, reeds aangehaald, punt 39).
- 44 Op basis van deze doelstelling moet dus worden beoordeeld of de door de verwijzende

rechter aangevoerde criteria, aan de hand waarvan volgens het betrokken nationaal recht kan worden bepaald of er sprake is van een voor de ontvankelijkheid van een beroep vereiste inbreuk op een recht, in overeenstemming zijn met het recht van de Unie.

- 45 Wanneer het bij gebreke van Unierechtelijke bepalingen ter zake een aangelegenheid van de rechtsorde van elke lidstaat is om 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, mogen deze procesregels, zoals in punt 30 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, overeenkomstig het gelijkwaardigheidsbeginsel niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke vorderingen naar nationaal recht gelden en mogen zij overeenkomstig het doeltreffendheidsbeginsel de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (arrest *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, reeds aangehaald, punt 43).
- 46 Het staat derhalve weliswaar aan de lidstaten, wanneer hun rechtsstelsel zoals in casu hierin voorziet, binnen de grenzen van artikel 10 bis van richtlijn 85/337 de rechten te bepalen waarvan schending vatbaar is voor beroep inzake milieuaangelegenheden, maar de criteria die zij daartoe vaststellen, mogen de uitoefening van de rechten verleend door deze richtlijn, die tot doel heeft het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen, teneinde bij te dragen tot het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu en tot de bescherming van de gezondheid van de mens, in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken.
- 47 Wat in casu in de eerste plaats het criterium betreft dat gebaseerd is op het causaal verband dat tussen de aangevoerde procedurefout en de inhoud van het bestreden definitieve besluit moet bestaan (hierna: „causaliteitscriterium”), zij opgemerkt dat de wetgever van de Unie, door te bepalen dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de leden van het betrokken publiek in beroep kunnen gaan om de materiële of formele rechtmatigheid van een besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van richtlijn 85/337 aan te vechten, de middelen die ter ondersteuning van een dergelijk beroep kunnen worden aangevoerd, geenszins heeft beperkt, zoals in punt 36 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht. Hij had in elk geval niet de bedoeling om de mogelijkheid om een procedurefout aan te voeren afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de procedurefout de inhoud van het aangevochten definitieve besluit beïnvloedt.
- 48 Gelet op het feit dat deze richtlijn onder andere tot doel heeft procedurele waarborgen vast te leggen die moeten zorgen voor een betere voorlichting en inspraak van het publiek in het kader van de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, speelt het toezicht op de naleving van de procedureregels op dat gebied trouwens een bijzonder belangrijke rol. Bijgevolg moet het betrokken publiek overeenkomstig de doelstelling om het een ruime toegang tot de rechter te verlenen, in beginsel iedere procedurefout kunnen aanvoeren ter onderbouwing van een beroep waarmee de rechtmatigheid van een in de richtlijn bedoeld besluit wordt betwist.
- 49 Vaststaat evenwel dat niet iedere procedurefout noodzakelijkerwijs gevolgen heeft die invloed kunnen hebben op de inhoud van een dergelijk besluit, zodat een procedurefout die niet met dergelijke gevolgen gepaard gaat, niet kan worden geacht de persoon die deze fout heeft aangevoerd, in zijn rechten te schaden. In een dergelijk geval lijkt de doelstelling van richtlijn 85/337 om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen, niet in gevaar te komen wanneer een verzoeker die zich op een dergelijke fout beroept, volgens het recht van een lidstaat moet worden aangemerkt als een persoon die niet in zijn rechten is geschaad, zodat hij een dergelijk besluit niet kan aanvechten.
- 50 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat artikel 10 bis van richtlijn 85/337 de lidstaten een aanzienlijke speelruimte laat om te bepalen wat een inbreuk op een recht vormt (zie in die zin arrest *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, reeds aangehaald, punt 55).

- 51 In die omstandigheden kan het toelaatbaar zijn dat er naar nationaal recht geen sprake is van een inbreuk op een recht in de zin van artikel 10 bis, sub b, van voormelde richtlijn, wanneer vaststaat dat het in de omstandigheden van het concrete geval denkbaar is dat het aangevochten besluit zonder de aangevoerde procedurefout niet anders zou hebben geluid.
- 52 Wat het in het hoofdgeding toepasselijke nationaal recht betreft, blijkt evenwel dat het in de regel aan de verzoeker staat te bewijzen dat inbreuk is gemaakt op een recht door aan te tonen dat het, gelet op de omstandigheden van het geval, denkbaar is dat het bestreden besluit zonder de aangevoerde procedurefout anders had geluid. Dit houdt echter in dat de bewijslast, ter uitvoering van het causaliteitscriterium, wordt verschoven naar de verzoeker, wat de uitoefening van de hem door richtlijn 85/337 verleende rechten uiterst moeilijk kan maken, met name gelet op de complexiteit van de betrokken procedures of het technische karakter van een milieueffectbeoordeling.
- 53 De nieuwe vereisten van artikel 10 bis van deze richtlijn impliceren dus dat een inbreuk op een recht slechts kan worden uitgesloten wanneer de rechterlijke instantie of het orgaan als bedoeld in dit artikel, in het licht van het causaliteitscriterium, zonder de bewijslast dienaangaande naar de verzoeker te verleggen, maar in voorkomend geval op basis van het door de opdrachtgever of de bevoegde autoriteiten verstrekte bewijsmateriaal en meer algemeen op basis van alle stukken in het overgelegde dossier, tot de vaststelling kan komen dat het aangevochten besluit zonder de door de verzoeker aangevoerde procedurefout niet anders had geluid.
- 54 Bij deze beoordeling dient de betrokken rechterlijke instantie of het betrokken orgaan met name rekening te houden met de ernst van de aangevoerde fout en in het bijzonder na te gaan of het betrokken publiek ten gevolge van deze fout niet een van de waarborgen is ontnomen die in het leven zijn geroepen om het overeenkomstig de doelstellingen van richtlijn 85/337 toegang tot de informatie te verlenen en inspraak bij het besluitvormingsproces te geven.
- 55 Wat in de tweede plaats het criterium inzake de aantasting van een materiële rechtspositie van de verzoekende partij betreft, moet worden vastgesteld dat de verwijzende rechter zelf geen verduidelijkingen heeft verschaft over de bestanddelen van dit criterium en dat het Hof op grond van de motivering van de verwijzingsbeslissing niet kan vaststellen of een onderzoek van dit criterium kan bijdragen aan de beslechting van het hoofdgeding.
- 56 In die omstandigheden hoeft het Hof zich in het huidige stadium niet uit te spreken over de vraag of het Unierecht aan een dergelijk criterium in de weg staat.
- 57 Op de derde vraag moet derhalve worden geantwoord dat artikel 10 bis, sub b, van richtlijn 85/337 aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan nationale rechtspraak volgens welke er geen sprake is van een inbreuk op een recht in de zin van dat artikel wanneer vaststaat dat het, gelet op de omstandigheden van het geval, denkbaar is dat het aangevochten besluit zonder de door verzoeker aangevoerde procedurefout niet anders had geluid. Dit is echter alleen het geval wanneer de rechterlijke instantie of het orgaan waarbij het beroep is ingesteld, de bewijslast dienaangaande niet naar de verzoeker verlegt, maar uitspraak doet op basis van, in voorkomend geval, het door de opdrachtgever of de bevoegde autoriteiten verstrekte bewijsmateriaal en meer algemeen op basis van alle stukken in het overgelegde dossier. Daarbij moet met name rekening worden gehouden met de ernst van de aangevoerde fout en dient in het bijzonder te worden nagegaan of het betrokken publiek ten gevolge van deze fout niet een van de waarborgen is ontnomen die in het leven zijn geroepen om het overeenkomstig de doelstellingen van richtlijn 85/337 toegang tot de informatie te verlenen en inspraak bij het besluitvormingsproces te geven.

### **Kosten**

- 58 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Voor zover 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 richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad, waarbij artikel 10 bis in richtlijn 85/337 van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten is ingevoegd, bepaalt dat zij uiterlijk op 25 juni 2005 moest zijn omgezet, moet zij aldus worden uitgelegd dat de ter omzetting van dat artikel vastgestelde voorschriften van nationaal recht ook moeten gelden voor vergunningsprocedures die vóór 25 juni 2005 zijn ingeleid, maar waarbij de vergunning na deze datum is afgegeven.**
- 2) **Artikel 10 bis van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35, moet aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de lidstaten de toepasselijkheid van de bepalingen ter omzetting van dat artikel beperken tot het geval waarin de rechtmatigheid van een besluit wordt aangevochten op grond dat geen milieueffectbeoordeling is verricht, zonder erin te voorzien dat die bepalingen ook gelden wanneer een dergelijke beoordeling wel is verricht maar gebreken vertoont.**
- 3) **Artikel 10 bis, sub b, van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35, moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan nationale rechtspraak volgens welke er geen sprake is van een inbreuk op een recht in de zin van dat artikel wanneer vaststaat dat het, gelet op de omstandigheden van het geval, denkbaar is dat het aangevochten besluit zonder de door verzoeker aangevoerde procedurefout niet anders had geluid. Dit is echter alleen het geval wanneer de rechterlijke instantie of het orgaan waarbij het beroep is ingesteld, de bewijslast dienaangaande niet naar de verzoeker verlegt, maar uitspraak doet op basis van, in voorkomend geval, het door de opdrachtgever of de bevoegde autoriteiten verstrekte bewijsmateriaal en meer algemeen op basis van alle stukken in het overgelegde dossier. Daarbij moet met name rekening worden gehouden met de ernst van de aangevoerde fout en dient in het bijzonder te worden nagegaan of het betrokken publiek ten gevolge van deze fout niet een van de waarborgen is ontnomen die in het leven zijn geroepen om het overeenkomstig de doelstellingen van richtlijn 85/337 toegang tot de informatie te verlenen en inspraak bij het besluitvormingsproces te geven.**

ondertekeningen

---

\*Procestaal: Duits.