

IV

(Informatie)

INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN
INSTANTIES VAN DE EUROPESE UNIE**Mededeling van de Commissie betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden**

(2017/C 275/01)

INHOUDSOPGAVE

	<i>Bladzijde</i>
A. INLEIDING: TOEGANG TOT DE RECHTER INZAKE HET MILIEURECHT VAN DE UNIE	2
B. HET RECHTSKADER: NATIONALE RECHTERS EN HET MILIEURECHT VAN DE UNIE	4
C. HET WAARBORGEN VAN TOEGANG TOT DE RECHTER IN MILIEUAANGELEGHEDEEN	6
1. PUBLIEKE BELANGEN, VERPLICHTINGEN EN RECHTEN DIE VOOR DE UITOEFENING VAN DE RECHTERLIJKE BESCHERMING VAN BELANG ZIJN	6
1.1. Inleiding	6
1.2. Publiek belangen, verplichtingen en rechten	6
1.3. Het publiek een actieve rol geven, bescherming van rechten en nakoming van verplichtingen	7
2. PROCESBEVOEGDHEID	11
2.1. Inleiding	11
2.2. Verzoeken om milieu-informatie en het recht om informatie te ontvangen	11
2.3. Voorschriften voor specifieke activiteiten die inspraak vereisen	12
2.4. Verzoeken om maatregelen op grond van milieuaansprakelijkheidsregels	16
2.5. Andere onderwerpen, zoals nationale uitvoeringswetgeving, algemene regelgevingshandelingen, plannen en programma's, en afwijkingen	16
3. OMVANG VAN DE RECHTERLIJKE TOETSING	19
3.1. Inleiding	19
3.2. Mogelijke gronden voor rechterlijke toetsing	20
3.3. Intensiteit van het onderzoek/toetsingsmaatstaf	22
4. DOELTREFFENDE VOORZIENINGEN IN RECHTE	27
4.1. Inleiding	27
4.2. Voorzieningen in rechte bij kleine procedurefouten	27
4.3. Schorsing, intrekking of nietigverklaring van een onrechtmatig besluit of handelen, met inbegrip van buitentoepassingverklaring van wet- en regelgevingshandelingen	28
4.4. Instructies om nagelaten maatregelen vast te stellen	29

4.5.	Herstel van onrechtmatige schade veroorzaakt door een onrechtmatig besluit, handelen of nalaten	29
4.6.	Voorlopige maatregelen	30
5.	KOSTEN	31
5.1.	Inleiding	31
5.2.	Criteria voor het beoordelen van de vraag of een procedure onevenredig kostbaar is	32
5.3.	Rechtsbijstand	34
6.	TERMIJNEN, TIJDIGHEID EN DOELTREFFENDHEID VAN PROCEDURES	34
7.	PRAKTISCHE INFORMATIE	35
D.	CONCLUSIE	36
	BIJLAGE I	37
	BIJLAGE II	38

A. INLEIDING: TOEGANG TOT DE RECHTER INZAKE HET MILIEURECHT VAN DE UNIE

1. Het milieu vormt ons leefsysteem en ons gemeenschappelijk erfgoed. Behoud, bescherming en verbetering van het milieu zijn een gedeelde Europese waarde en in het milieurecht van de Unie is een gemeenschappelijk kader van verplichtingen voor overheden en rechten voor het publiek vastgesteld.
2. In de onlangs vastgestelde mededeling van de Commissie „EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing”⁽¹⁾ werd benadrukt dat wanneer de verplichtingen of rechten op grond van de EU-wetgeving op nationaal niveau worden aangetast, er overeenkomstig het in de Verdragen neergelegde beginsel van effectieve rechterlijke bescherming en de in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde vereisten, toegang moet zijn tot nationale rechterlijke instanties.
3. In het recht van de Unie is erkend dat op milieugebied de publieke belangen ter zake tot uitdrukking moeten komen in de toegang tot de rechter.
4. Volgens het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden⁽²⁾ (het „Verdrag van Aarhus”) kunnen natuurlijke en rechtspersonen (zoals niet-gouvernementele organisaties — ngo’s) in bepaalde gevallen een zaak bij een rechterlijke instantie of een ander onpartijdig orgaan aanhangig maken om het handelen of nalaten van privépersonen of overheidsinstanties te betwisten⁽³⁾. Dit verdrag is door alle lidstaten en door de Europese Unie geratificeerd⁽⁴⁾.
5. Door natuurlijke personen en ngo’s op grond van het Verdrag van Aarhus toegang tot de rechter te bieden, wordt niet alleen aan een internationale verplichting voldaan, het vormt tevens een belangrijk middel om, zonder optreden van de Commissie, de toepassing van het milieurecht van de Unie door de lidstaten te verbeteren.
6. Het Verdrag van Aarhus is krachtens Verordening (EG) nr. 1367/2006 (de „Aarhusverordening”) van toepassing op de instellingen en organen van de Unie. Sommige delen van de secundaire EU-wetgeving⁽⁵⁾ bevatten uitdrukkelijke bepalingen voor de lidstaten betreffende toegang tot de rechter waarin de bepalingen van het Verdrag van Aarhus worden weerspiegeld.
7. De huidige wettelijke bepalingen in de lidstaten betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden die buiten de geharmoniseerde secundaire EU-wetgeving vallen, vertonen aanzienlijke verschillen⁽⁶⁾. Tegelijkertijd heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie („HvJ”) belangrijke uitspraken gedaan waarin de EU-voorschriften betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, zowel binnen als buiten het kader van de geharmoniseerde secundaire wetgeving, werden verduidelijkt. Dit heeft omvangrijke en waardevolle rechtspraak van het HvJ opgeleverd, waarin alle aspecten van het onderwerp worden behandeld.

⁽¹⁾ C(2016) 8600.

⁽²⁾ <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43nl.pdf>

⁽³⁾ Zie met name artikel 9, leden 2 en 3, van het Verdrag van Aarhus.

⁽⁴⁾ Besluit 2005/370/EG.

⁽⁵⁾ Bijvoorbeeld de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU).

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>

8. Tegen deze achtergrond zijn een aantal problemen vastgesteld:

- natuurlijke personen en ngo's stuiten bij de toegang tot de nationale rechter op belemmeringen. Dit verklaart onder meer waarom verschillende nationale rechterlijke instanties zoveel verzoeken om prejudiciële beslissingen bij het HvJ hebben gedaan, waarin werd gevraagd te verduidelijken of, en onder welke voorwaarden, toegang moest worden geboden. Het publiek wordt minder rechtstreeks geraakt wanneer een ondoeltreffende toegang tot de rechter leidt tot een gebrekkige tenuitvoerlegging, bv. ongezonde luchtverontreinigingsniveaus door stilzitten van overheidsinstanties;
- overheidsinstanties en nationale rechters ondervinden een hoge werklast door processen in verband met de toegang tot de rechter. Als op basis van de bestaande rechtspraak van het HvJ meer duidelijkheid wordt geschapen, kunnen overheidsinstanties en het justitiële apparaat efficiënter functioneren;
- bedrijven ondervinden nadeel van trage administratieve besluitvorming als gevolg van langlopende gerechtelijke procedures door onduidelijke regels voor toegang tot de rechter, bijvoorbeeld inzake procesbevoegdheid en de omvang van de rechterlijke toetsing. Nationale rechters vullen steeds vaker lacunes in het nationale procesrecht, met name als het gaat om procesbevoegdheid. Aangezien hun uitspraken echter specifieke zaken betreffen, kunnen zij niet alle duidelijkheid en voorspelbaarheid scheppen die bedrijven nodig hebben bij het nemen van investeringsbeslissingen.

Voor kleine en middelgrote ondernemingen zijn snelheid en een duidelijk rechtskader in het bijzonder van groot belang, aangezien zij zich geen onnodig lange vergunningsprocedures en onzekerheid omtrent de risico's en omvang van gerechtelijke procedures kunnen veroorloven. Bedrijven kunnen ook schade ondervinden wanneer hun door een ondoeltreffende toegang tot de rechter het schone milieu wordt onthouden waarvan veel bedrijven afhankelijk zijn, of het goede bestuur wordt onthouden om investeringen te doen die gunstig zijn voor de groene economie.

9. Na verscheidene opties te hebben overwogen, heeft de Commissie besloten dat deze interpretatieve mededeling betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden de meest geschikte en doeltreffende methode is om deze problemen aan te pakken. Door een overzicht te geven van alle bestaande uitgebreide rechtspraak van het HvJ en daaruit zorgvuldige conclusies te trekken, kunnen aanzienlijke duidelijkheid en een referentietekst worden geboden aan nationale overheden die verantwoordelijk zijn voor de juiste toepassing van het milieurecht van de Unie; aan nationale rechters die de naleving van het recht van de Unie waarborgen en bevoegd zijn vragen betreffende de geldigheid en de uitlegging van het recht van de Unie aan het HvJ voor te leggen; aan het publiek, en met name natuurlijke personen en milieu-ngo's, die als behartiger van het openbaar belang optreden, en aan marktdeelnemers die gezamenlijk belang hebben bij een voorspelbare rechtstoepassing. Door de lichte vaststellingsprocedure kan de Commissie op korte termijn een doeltreffend initiatief nemen.
10. De optie om op dezelfde voet voort te gaan en voor de verdere ontwikkeling alleen op de rechtspraak van het HvJ te vertrouwen, werd, gezien de geconstateerde behoeften, ongeschikt geacht. Een wetgevende optie, waarbij een specifiek rechtsinstrument voor de toegang tot de rechter wordt gecreëerd, werd eveneens terzijde geschoven, gezien de ervaring met een voorstel van de Commissie uit 2003 ⁽⁷⁾, dat langer dan een decennium bij de Raad is opgehouden zonder dat er overeenstemming over is bereikt of die in zicht was ⁽⁸⁾. Een wetgevende aanpak per sector ten slotte, waarbij de nadruk zou liggen op het toevoegen van bepalingen betreffende toegang tot de rechter op gebieden waar specifieke problemen zijn vastgesteld (zoals natuur, water, afvalstoffen en lucht), zou geen uitkomst op korte termijn bieden, en bovendien lijkt de wetgever van de Unie daartoe momenteel niet genegen ⁽⁹⁾.
11. Deze mededeling is gebaseerd op het recht van de Unie, met inbegrip van het Handvest van de grondrechten en de rechtspraak van het HvJ. Er wordt ingegaan op de wijze waarop het publiek enig besluit, handelen of nalaten van overheidsinstanties voor een rechterlijke instantie of een soortgelijk orgaan kan betwisten, waarbij de procesbevoegdheid, de intensiteit van het onderzoek door de nationale rechter en de door die rechter te bieden doeltreffende bescherming, en verscheidene andere waarborgen aan de orde komen. Daardoor wordt een duidelijk idee gegeven van hetgeen op nationaal niveau vereist is om aan deze voorschriften te voldoen.

⁽⁷⁾ COM(2003) 624 definitief.

⁽⁸⁾ De Commissie heeft dit voorstel daarom in 2014 ingetrokken, zie „Intrekking van verouderde voorstellen van de Commissie” (PB C 153 van 21.5.2014, blz. 3).

⁽⁹⁾ Bij de onderhandeling over de richtlijn nationale emissieplafonds ((EU) 2016/2284) overwogen de Raad en het Parlement de opname van dergelijke bepalingen, maar zij besloten de toegang tot de rechter alleen in een overweging te vermelden.

12. Als de lidstaten maatregelen moeten nemen om de naleving te waarborgen, zullen zij bij het aanbrengen van de nodige veranderingen geholpen worden, onder meer door uitwisselingen in het kader van de onlangs vastgestelde evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid (EIR) ⁽¹⁰⁾. De Commissie heeft op 6 februari 2017 voor de eerste keer een volledig overzicht gepubliceerd van de wijze waarop het milieubeleid en de milieuwetgeving van de Unie in de praktijk worden toegepast. Hieruit blijkt dat het milieubeleid en de milieuwetgeving werken, maar dat de praktische toepassing ervan in Europa grote verschillen vertoont. De meest urgente implementatiekloven tussen de EU-lidstaten betreffen de beleidsgebieden afvalstoffenbeheer, natuur en biodiversiteit, luchtkwaliteit, en waterkwaliteit en waterbeheer. In de EIR-mededeling en de 28 landenrapporten werd het kader geschetst voor een positieve en constructieve benadering om de tenuitvoerlegging van het recht van de Unie te verbeteren en deze mededeling vormt daarop een belangrijke aanvulling.
13. Als de bestaande wettelijke verplichtingen op grond van het EU-acquis niet worden nagekomen, zal de Commissie tevens gebruik blijven maken van inbreukprocedures om naleving af te dwingen.
14. Deze mededeling over milieuaangelegenheden past in de meer algemene werkzaamheden van de Commissie inzake toegang tot de rechter, zoals het EU-scorebord voor justitie, en inzake de toepassing van het Handvest van de grondrechten en het EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat ⁽¹¹⁾. Doeltreffende rechtsstelsels zijn cruciaal voor het handhaven van de rechtsstaat en de fundamentele waarden van de Europese Unie, alsook voor het waarborgen van een daadwerkelijke toepassing van het recht van de Unie en het wederzijdse vertrouwen. Daarom is de vergroting van de doeltreffendheid van de nationale rechtsstelsels een van de prioriteiten van het Europees Semester, de jaarlijkse cyclus van economische beleidscoördinatie van de Unie. Het EU-scorebord voor justitie helpt de lidstaten de doeltreffendheid van hun justitiële systeem te verbeteren door vergelijkbare gegevens over de kwaliteit, efficiëntie en onafhankelijkheid van de nationale rechtsstelsels te verstrekken ⁽¹²⁾. De Commissie heeft in haar mededeling uit 2014 ⁽¹³⁾ een nieuw kader vastgesteld om systemische bedreigingen voor de rechtsstaat in EU-lidstaten aan te pakken. De eerbiediging van de rechtsstaat is een essentiële voorwaarde voor de bescherming van alle fundamentele waarden die in de Verdragen zijn genoemd, waaronder de grondrechten.
15. Deze mededeling betreft alleen de toegang tot de rechter in verband met enig besluit, handelen of nalaten van overheidsinstanties van de lidstaten. Er wordt niet ingegaan op milieugeschillen tussen particulieren ⁽¹⁴⁾. De mededeling heeft evenmin betrekking op de rechterlijke toetsing van handelingen van de EU-instellingen door het Gerecht, die geregeld is bij de Aarhusverordening (Verordening (EG) nr. 1367/2006). Voorts moet worden opgemerkt dat, hoewel deze mededeling nauw aansluit bij de rechtspraak van het HvJ, alleen het HvJ definitief uitlegging kan geven.
16. Binnen deze grenzen zal de mededeling bijdragen tot een betere tenuitvoerlegging van het milieurecht van de Unie in de lidstaten door te verduidelijken hoe het publiek zich tot de nationale rechter kan wenden, die vaak beter geplaatst is om geschikte oplossingen te vinden, aangezien deze de feiten en de context van nabij kent. Aldus zal deze mededeling ook de rechtsstaat versterken, een fundamentele waarde van de rechtsorde van de Unie.

B. HET RECHTSKADER: NATIONALE RECHTERS EN HET MILIEURECHT VAN DE UNIE

17. Nationale rechters zijn de „rechters van gemeen recht” voor de toepassing van het recht van de Unie binnen de rechtsstelsels van de lidstaten ⁽¹⁵⁾. Zij zijn bevoegd besluiten te toetsen die onverenigbaar zijn met het recht van de Unie en financiële reparatie te gelasten voor de daardoor veroorzaakte schade ⁽¹⁶⁾.
18. De toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden is een intrinsiek element van het milieurecht van de Unie en vloeit voort uit grondbeginselen van het recht van de Unie die tot uitdrukking komen in de EU-Verdragen, het Verdrag van Aarhus en de secundaire wetgeving zoals uitgelegd in de rechtspraak van het HvJ.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm

⁽¹¹⁾ COM(2014) 158 final.

⁽¹²⁾ In 2008 startte de Commissie ook een programma voor de opleiding van rechters inzake het milieurecht van de Unie. Nationale rechters en opleidingsinstellingen kunnen met behulp van onlinemodules actuele en accurate kennis verwerven over verschillende aspecten van het milieurecht van de Unie, waaronder toegang tot de rechter, milieuaansprakelijkheid, water en afvalstoffen.

⁽¹³⁾ COM(2014) 158 final.

⁽¹⁴⁾ Hieraan is aandacht besteed in de aanbeveling van de Commissie inzake collectieve vorderingen (2013/396/EU).

⁽¹⁵⁾ Advies 1/09, Invoering van een gemeenschappelijk stelsel voor octrooigeschillenbeslechting, EU:C:2011:123, punt 80.

⁽¹⁶⁾ C(2016) 8600, blz. 4.

19. Het milieurecht van de Unie omvat EU-wetgeving waarmee wordt bijgedragen aan het nastreven van de volgende, in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) uiteengezette doelstellingen van het beleid van de Unie op milieugebied ⁽¹⁷⁾:
- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu; bescherming van de gezondheid van de mens;
 - behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, en
 - bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering.
20. Deze wetgeving schept uiteenlopende verplichtingen voor de bevoegde overheidsinstanties in de lidstaten en is van belang voor belangrijke categorieën besluiten, handelen of nalaten die onder hun verantwoordelijkheid vallen.
21. Het HvJ heeft benadrukt dat het recht van de Unie een afzonderlijke en autonome rechtsorde is en heeft algemene beginselen — zoals het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel ⁽¹⁸⁾ — bevestigd en ontwikkeld om deze rechtsorde te definiëren en te ondersteunen, maar heeft tegelijkertijd de procedurele autonomie van de lidstaten, d.w.z. de bevoegdheid om hun eigen procesregels vast te stellen, erkend ⁽¹⁹⁾.
22. De rechtsstaat omvat ook de effectieve rechterlijke bescherming ten aanzien van de uit de rechtsorde van de Unie voortvloeiende rechten. Dit is uitgedrukt in het primaire recht van de Unie. In artikel 19, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is het volgende bepaald: „De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.” Bovendien zijn de lidstaten bij de uitvoering van het recht van de Unie gebonden aan artikel 47, eerste alinea, van het Handvest van de grondrechten, waarin het recht op een doeltreffende voorziening in rechte als volgt is neergelegd: „Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.” Er zij aan herinnerd dat artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest alleen van toepassing zijn op het gebied van het recht van de Unie. Artikel 47 van het Handvest komt overeen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), waarin respectievelijk het recht op een eerlijk proces en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel zijn neergelegd.
23. Effectieve rechterlijke bescherming houdt nauw verband met de uniforme uitlegging van het recht van de Unie door het HvJ en de mogelijkheid — en soms verplichting — voor nationale rechters om vragen betreffende de geldigheid en de uitlegging van handelingen van de instellingen en organen van de Unie in de vorm van een verzoek om een prejudiciële beslissing uit hoofde van artikel 267 VWEU aan het HvJ voor te leggen. De rol van artikel 267 kan in twijfel worden getrokken indien de toegang tot de nationale rechter onmogelijk is of uiterst moeilijk is gemaakt.
24. Sinds het Verdrag van Aarhus door de Unie is geratificeerd en in werking is getreden, maakt het integrerend deel uit van de rechtsorde van de Unie en is het ingevolge artikel 216, lid 2, VWEU verbindend voor de lidstaten ⁽²⁰⁾. Bijgevolg is het HvJ in het kader van die rechtsorde in beginsel bevoegd bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging ervan ⁽²¹⁾.
25. Het doel van het Verdrag van Aarhus is „bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn” ⁽²²⁾. Daartoe verplicht het de verdragsluitende partijen drie ruime categorieën rechten voor burgers en hun verenigingen te waarborgen, namelijk het recht op toegang tot informatie, het recht op inspraak in de besluitvorming en het recht op toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden.
26. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus betreft de toegang tot de rechter. De structuur van het artikel volgt de drie bovengenoemde pijlers van het verdrag en benadrukt dat de rechten betreffende toegang tot de rechter een aanvulling en ondersteuning van andere rechten vormen ⁽²³⁾. In de toepassingsgids van het Verdrag van Aarhus die door het secretariaat van het verdrag is gepubliceerd ⁽²⁴⁾, zijn nadere richtsnoeren voor de verdragsluitende partijen betreffende de uitlegging en de tenuitvoerlegging van de voorschriften van het verdrag te vinden, waarbij men moet bedenken dat „de gids niet verbindend is en niet de normatieve werking van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus heeft” ⁽²⁵⁾.

⁽¹⁷⁾ Zie artikel 37 van het Handvest van de grondrechten.

⁽¹⁸⁾ Zie bijvoorbeeld zaak C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz, punt 43, en zaak C-570/13, Gruber, punt 37.

⁽¹⁹⁾ Zaak C-416/10, Križan, punt 106.

⁽²⁰⁾ Zaak C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie VLK II (LZ II), punt 45.

⁽²¹⁾ Zie zaak C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK I (LZ I), punt 30, betreffende de uitlegging van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

⁽²²⁾ Artikel 1 van het Verdrag van Aarhus.

⁽²³⁾ Artikel 9, lid 1, betreft het afzonderlijke recht op toegang tot informatie; artikel 9, lid 2, betreft het recht op inspraak in de besluitvorming over specifieke activiteiten; artikel 9, lid 3, betreft handelen en nalaten in strijd met het milieurecht in het algemeen. Artikel 9, lid 4, betreft de middelen in het kader van en de snelheid en kostbaarheid van de in de voorgaande leden bedoelde procedures.

⁽²⁴⁾ The Aarhus Convention: An Implementation Guide, second edition 2014.

http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html

⁽²⁵⁾ Zie zaak C-182/10, Solvay e.a., punt 27.

27. Het HvJ heeft verklaard dat het aan de nationale rechter staat om, ter waarborging van de effectieve rechterlijke bescherming op de onder het milieurecht van de Unie vallende gebieden, aan zijn nationale recht een uitlegging te geven die zo veel mogelijk met de bij het Verdrag van Aarhus vastgestelde doelstellingen in overeenstemming is ⁽²⁶⁾.
28. De Unie heeft milieuwetgeving vastgesteld waarin expliciete bepalingen betreffende toegang tot de rechter zijn opgenomen ⁽²⁷⁾.
29. De omvangrijke rechtspraak van het HvJ die op het gebied van toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden is ontwikkeld, vloeit voornamelijk voort uit verzoeken om prejudiciële beslissingen die nationale rechterlijke instanties uit hoofde van artikel 267 VWEU hebben gedaan. Een aanzienlijk deel betreft bepalingen betreffende toegang tot de rechter in de secundaire wetgeving. Er zijn ook zaken waarin het belang van de algemene beginselen van het recht van de Unie — en met name het doeltreffendheidsbeginsel — is benadrukt ⁽²⁸⁾.
30. Hierboven is het brede EU-kader voor toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden in de lidstaten geschetst. Hoewel het kader op EU-niveau is vastgesteld, krijgt het op het niveau van de lidstaten — en met name bij de nationale rechter — in de praktijk vorm en betekenis.

C. HET WAARBORGEN VAN TOEGANG TOT DE RECHTER IN MILIEUAANGELEGENHEDEN

1. PUBLIEKE BELANGEN, VERPLICHTINGEN EN RECHTEN DIE VOOR DE UITOEFENING VAN DE RECHTERLIJKE BESCHERMING VAN BELANG ZIJN

1.1. Inleiding

Toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden heeft tot doel natuurlijke personen en hun verenigingen in staat te stellen de rechten uit te oefenen die het milieurecht van de Unie hun verleent. Tevens draagt deze toegang ertoe bij dat de doelstellingen van de milieuwetgeving van de Unie worden verwezenlijkt en dat de daarin vervatte verplichtingen worden nagekomen.

31. In het recht van de Unie vertegenwoordigt de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden een reeks ondersteunende rechten, waarmee twee doelen gediend zijn. Enerzijds worden natuurlijke personen en hun verenigingen erdoor in staat gesteld de rechten uit te oefenen die het recht van de Unie hun verleent, en anderzijds wordt ertoe bijgedragen dat de doelstellingen van de milieuwetgeving van de Unie worden verwezenlijkt en dat de daarin vervatte verplichtingen worden nagekomen ⁽²⁹⁾.

1.2. Publiek belangen, verplichtingen en rechten

Met de milieuwetgeving van de Unie wordt de waarborging van algemene publieke belangen nagestreefd, zoals schone lucht, veilige en toereikende waterbronnen en een gezonde biodiversiteit. De waarborging van deze belangen wordt ondersteund door actieve betrokkenheid van het publiek en dit is een bijkomend publiek milieubelang.

32. Door zijn wetgeving ter behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu heeft de wetgever van de Unie hoofdzakelijk algemene publieke belangen als schone lucht, veilige en toereikende waterbronnen, een gezonde biodiversiteit en afvalpreventie gediend. Dit zijn algemene publieke belangen aangezien het maatschappelijk welzijn ervan afhangt.

⁽²⁶⁾ Zie zaak C-240/09, LZ I, punt 50. Het arrest betrof artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

⁽²⁷⁾ Artikel 6, lid 2, van de richtlijn toegang tot milieu-informatie (2003/4/EG); artikel 13 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn (2004/35/EG); artikel 25 van de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU); artikel 11 van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU), en artikel 23 van de Seveso III-richtlijn (2012/18/EU). Zie ook overweging 27 van de richtlijn nationale emissieplafonds ((EU) 2016/2284), waarin specifiek wordt verwezen naar de rechtspraak van het HvJ betreffende toegang tot de rechter.

⁽²⁸⁾ Enige duidelijkheid over de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden is ook het gevolg van rechtstreeks optreden door de Europese Commissie op grond van artikel 258 VWEU om problemen bij de omzetting van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU) aan te pakken. Zie bijvoorbeeld zaak C-427/07, Commissie/Ierland, en zaak C-530/11, Commissie/Verenigd Koninkrijk.

⁽²⁹⁾ Zaak C-71/14, East Sussex, punt 52, en zaak C-72/95, Kraaijeveld, punt 56.

33. De maatregelen die de wetgever van de Unie heeft genomen om deze algemene publieke belangen te waarborgen, omvatten:
- verbindende doelstellingen en verplichtingen voor de lidstaten betreffende de kwaliteit van het milieu ⁽³⁰⁾;
 - verplichtingen voor de lidstaten om de toestand van het milieu te controleren ⁽³¹⁾;
 - voorschriften voor overheidsinstanties om plannen en programma's ter beperking van vervuiling en afval op te stellen ⁽³²⁾;
 - voorschriften dat bepaalde activiteiten alleen met een vergunning of met toestemming van een overheidsinstantie mogen plaatsvinden ⁽³³⁾, en
 - voorschriften dat milieubeoordelingen moeten worden verricht voordat toestemming wordt gegeven voor bepaalde soorten plannen en projecten ⁽³⁴⁾.

Deze maatregelen moeten op het niveau van de lidstaten worden aangevuld met nationale uitvoeringswetgeving en algemene regelgevingshandelingen, alsook met individuele besluiten en handelingen van overheidsinstanties.

34. Sinds de jaren 1980 heeft de Unie bovendien stapsgewijs maatregelen ingevoerd om het actief betrekken van het publiek bij deze maatregelen als bijkomend publiek belang te erkennen ⁽³⁵⁾. Het HvJ heeft gewezen op het verband tussen toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden en „de wil van de Uniewetgever om de kwaliteit van het milieu in stand te houden, te beschermen en te verbeteren en het publiek daartoe een actieve rol te laten spelen” ⁽³⁶⁾.

1.3. Het publiek een actieve rol geven, bescherming van rechten en nakoming van verplichtingen

De publieke en andere belangen die in het milieurecht van de Unie vermeld zijn en de daaraan verbonden verplichtingen voor overheidsinstanties, leiden tot procedurele en materiële rechten voor natuurlijke personen en hun verenigingen. Deze rechten moeten door de nationale rechter worden beschermd.

35. Het HvJ heeft erkend dat de bovengenoemde publieke belangen en de op overheidsinstanties rustende verplichtingen leiden tot rechten voor natuurlijke personen en hun verenigingen, die door de nationale rechter moeten worden beschermd. Het betreft rechten van zowel procedurele als materiële aard. Men kan zich tegelijkertijd op verscheidene procedurele en materiële rechten beroepen, bijvoorbeeld wanneer een besluit, handelen of nalaten van een overheidsinstantie zowel betrekking heeft op de betrokkenheid van het publiek als op de nakoming van materiële milieubeschermingsverplichtingen.
36. In het LZ II-arrest oordeelde het HvJ in verband met de habitatrichtlijn (92/43/EEG): „Het zou onverenigbaar zijn met de dwingende werking die in artikel 288 VWEU aan een richtlijn wordt toegekend, indien in beginsel zou worden uitgesloten dat de daarbij opgelegde verplichtingen door de betrokkenen kunnen worden ingeroepen.” ⁽³⁷⁾

⁽³⁰⁾ Waaronder grenswaarden voor belangrijke luchtverontreinigende stoffen, zoals zwaveldioxide, fijnstof en stikstofdioxide ingevolge artikel 13 van de luchtkwaliteitsrichtlijn (2008/50/EG); doelstellingen voor goede waterkwaliteit van oppervlaktewateren en grondwater ingevolge artikel 4 van de kaderrichtlijn water (2000/60/EG), en een gunstige staat van instandhouding voor een reeks soorten en typen natuurlijke habitats ingevolge artikel 2 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG).

⁽³¹⁾ Voorbeelden zijn de verplichtingen betreffende de controle van zwemwateren in artikel 3 van de zwemwaterrichtlijn (2006/7/EG) en betreffende de beoordeling van de luchtkwaliteit in de artikelen 5 tot en met 11 van de luchtkwaliteitsrichtlijn (2008/50/EG).

⁽³²⁾ Voorbeelden zijn de voorschriften betreffende stroomgebiedsbeheersplannen in artikel 13 van de kaderrichtlijn water (2000/60/EG), betreffende luchtkwaliteitsplannen in de artikelen 23 en 24 van de luchtkwaliteitsrichtlijn (2008/50/EG) en betreffende afvalbeheersplannen in artikel 28 van de kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG).

⁽³³⁾ Voorbeelden zijn de voorschriften betreffende afvalstoffenvergunningen in artikel 23 van de kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG), betreffende de vergunningsplicht in artikel 4 van de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU) en betreffende toestemming in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn (92/43/EEG).

⁽³⁴⁾ Voorbeelden zijn artikel 3 van de richtlijn strategische milieueffectbeoordeling (2001/42/EG) en artikel 2 van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU).

⁽³⁵⁾ In de oorspronkelijke milieueffectbeoordelingsrichtlijn (85/337/EEG) was bepaald dat het publiek de mogelijkheid moest krijgen zijn mening te geven over door de opdrachtgever verstrekte milieuinformatie om deze te kunnen aanvullen. In de overwegingen van de oorspronkelijke richtlijn toegang tot milieuinformatie (90/313/EEG) werd erop gewezen dat „de toegang tot de milieuinformatie waarover overheidsinstanties beschikken, de bescherming van het milieu ten goede zal komen”. Deze bepalingen werden verder versterkt door de vaststelling van het Verdrag van Aarhus en verscheidene onderdelen van de secundaire EU-wetgeving.

⁽³⁶⁾ Zaak C-260/11, Edwards en Pallikaropoulos, punt 32.

⁽³⁷⁾ Zaak C-243/15, LZ II, punt 44.

37. Hieruit volgt duidelijk dat de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden ook gemotiveerd wordt door de noodzaak om te waarborgen dat de in het milieurecht van de Unie vervatte verplichtingen worden nagekomen. De voorwaarden waaronder een zaak bij een nationale rechter aanhangig gemaakt kan worden, kunnen echter afhangen van de vraag wie als betrokkenen worden beschouwd. In dit verband moet een onderscheid worden gemaakt tussen milieu-ngo's en natuurlijke personen.

Milieu-ngo's spelen een belangrijke rol bij het waarborgen dat aan de verplichtingen van het milieurecht van de Unie wordt voldaan, en zij genieten een ruim recht om het milieu te beschermen, dat de nationale rechter moet eerbiedigen.

38. De betrokkenheid van het publiek is niet beperkt tot de rol van natuurlijke personen, maar omvat ook die van hun verenigingen⁽³⁸⁾. In de rechtspraak van het HvJ is dan ook erkend dat milieuverenigingen („niet-gouvernementele milieuorganisaties” of „milieu-ngo's”) een cruciale rol spelen bij het waarborgen dat aan de verplichtingen krachtens het milieurecht van de Unie wordt voldaan.
39. In het LZ I-arrest (ook bekend als het „Slowaakse bruine beren”-arrest) heeft het HvJ geoordeeld dat „het aan de verwijzende rechter [staat] om het nationale procesrecht ter zake van de voorwaarden voor het instellen van een bestuursrechtelijk beroep of beroep bij de rechter, zo veel mogelijk uit te leggen in overeenstemming met zowel de doelstellingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus als de effectieve rechterlijke bescherming van de door het recht van de Unie verleende rechten om een milieuvereniging, zoals de *Lesoochranarske zoskupenie*, in staat te stellen, bij de rechter op te komen tegen een na een bestuursrechtelijke procedure gevolgde beslissing die in strijd zou kunnen zijn met het milieurecht van de Unie.”⁽³⁹⁾
40. Het LZ I-arrest is ook vermeldenswaard omdat het betrekking heeft op een beslissing van een overheidsinstantie om de jacht op bruine beren toe te staan in afwijking op de bepalingen betreffende de bescherming van soorten in de habitatrichtlijn (92/43/EEG). De bepalingen van die richtlijn betreffende de bescherming van soorten zijn niet bedoeld om natuurlijke personen te beschermen, maar om, omwille van het algemene belang van het publiek, het milieu te beschermen. Daarom erkende het HvJ dat de milieu-ngo die het beroep had ingesteld, in dit specifieke geval een recht had dat rechterlijke bescherming verdiende, namelijk het afdwingbaar maken van de bepalingen van de habitatrichtlijn.
41. Dit is zeker op het gebied van natuurbescherming belangrijk, omdat het op dit terrein soms lastig is om te beargumenteren dat enig besluit, handelen of nalaten van overheidsinstanties specifieke rechten van natuurlijke personen kan aantasten, zoals die in verband met de menselijke gezondheid.
42. Het standpunt dat het HvJ in de zaak LZ I heeft ingenomen, sluit ook aan bij de zevende, dertiende en achttiende overweging van de preambule van het Verdrag van Aarhus, waarin de belangrijke rol van milieu-ngo's bij de bescherming van het milieu is erkend. De uitspraak van het HvJ in deze zaak staat bovendien niet op zichzelf. Zij is consistent met de eerdere uitspraak in de zaak-Janecek dat zowel rechtspersonen als natuurlijke personen zich kunnen beroepen op het milieurecht van de Unie waarmee beoogd wordt de menselijke gezondheid te beschermen⁽⁴⁰⁾.
43. Naast het door het HvJ in de zaken-LZ I en -Janecek⁽⁴¹⁾ erkende recht van milieu-ngo's is ook in verschillende wetgevingshandelingen van de Unie de rol van deze ngo's erkend, doordat aan hen de lege procesbevoegdheid werd toegekend voor specifieke activiteiten die inspraak vereisen, alsook in situaties van milieuschade. In afdeling C.2 wordt hier nader op ingegaan.

Het milieurecht van de Unie verleent procedurele en materiële rechten aan natuurlijke personen. Deze rechten betreffen in het bijzonder de voorschriften voor overheidsinstanties om inspraakprocedures voor het publiek correct te volgen en bepalingen betreffende menselijke gezondheid en eigendom.

⁽³⁸⁾ Zo omvat „het publiek” volgens de definitie in het Verdrag van Aarhus ook verenigingen, organisaties of groepen natuurlijke of rechtspersonen.

⁽³⁹⁾ Zaak C-240/09, LZ I, punt 51.

⁽⁴⁰⁾ Zaak C-237/07, Janecek, punt 39.

⁽⁴¹⁾ Zaak C-237/07, Janecek, punt 39.

a) *Procedurele rechten*

44. Onder „het publiek” vallen volgens artikel 2, punt 4, van het Verdrag van Aarhus ook natuurlijke personen, en ook hun rol bij het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu is erkend. Het recht om zich voor een nationale rechter te beroepen op verplichtingen die uit hoofde van het milieurecht van de Unie voor nationale autoriteiten gelden, kan echter bij nationaal recht worden beperkt tot omstandigheden waarin de betrokkenen kunnen aantonen dat zij een voldoende belang hebben of dat inbreuk is gemaakt op een recht ⁽⁴²⁾. De toegang tot een nationale rechter kan bijgevolg worden beperkt tot de handhaving van bepalingen waarbij niet alleen verplichtingen aan overheidsinstanties worden opgelegd, maar tevens rechten aan natuurlijke personen worden toegekend.
45. De procedurele rechten houden gewoonlijk verband met inspraak. Veelal gaat het om praktische regelingen waarbij een overheidsinstantie het publiek informeert over een voorgesteld besluit, opmerkingen ontvangt, daar rekening mee houdt en haar besluit bekendmaakt. Het Verdrag van Aarhus voorziet in inspraak voor:
- besluiten over specifieke activiteiten ⁽⁴³⁾;
 - plannen, programma's en beleid betrekking hebbende op het milieu ⁽⁴⁴⁾, en
 - uitvoerende regelingen en/of algemeen toepasselijke wettelijk bindende normatieve instrumenten ⁽⁴⁵⁾.
46. Uitdrukkelijke bepalingen betreffende inspraak zijn met name — maar niet alleen — in de volgende EU-milieurichtlijnen te vinden: de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU), de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU), de inspraakrichtlijn (2003/35/EG) en de richtlijn strategische milieueffectbeoordeling (2001/42/EG). Anderzijds heeft het HvJ in het LZ II-arrest de voorschriften voor verplichte inspraak in artikel 6, lid 1, onder b), van het Verdrag van Aarhus ruim uitgelegd en in samenhang gelezen met artikel 6, lid 3, van de habitatrictlijn (92/43/EEG).
47. Tevens heeft het HvJ in het Kraaijeveld-arrest opgemerkt dat procedurele rechten tot doel hebben te waarborgen dat het milieurecht van de Unie daadwerkelijk wordt toegepast: „Met name in gevallen waarin het gemeenschapsgezag de lidstaten bij richtlijn heeft verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, zou het nuttig effect van zodanige handeling worden verzwakt, wanneer de justitiabelen zich daarop in rechte niet zouden mogen beroepen” ⁽⁴⁶⁾. De in dat arrest bedoelde gedragslijn betrof de uitvoering van een milieueffectbeoordeling met raadpleging van het publiek. Dezelfde redenering geldt voor andere bepalingen van het milieurecht van de Unie waarin raadpleging van het publiek wordt verlangd, zoals die in de richtlijn strategische milieueffectbeoordeling (2001/42/EG) ⁽⁴⁷⁾.

b) *Materiële rechten*

48. Het HvJ heeft erkend dat bepaalde secundaire milieuwetgeving van de Unie naast procedurele rechten ook materiële rechten aan natuurlijke personen en hun verenigingen verleent.
49. In het Janecek-arrest stelde het HvJ vast dat „in alle gevallen waarin de niet-naleving van door de richtlijnen inzake de lucht- en drinkwaterkwaliteit vereiste maatregelen die strekken ter bescherming van de volksgezondheid, gevaar kan opleveren voor de gezondheid van personen, de betrokkenen zich moeten kunnen beroepen op de daarin vervatte dwingende voorschriften” ⁽⁴⁸⁾.
50. Het materiële recht dat in het Janecek-arrest werd erkend — namelijk dat natuurlijke personen de EU-milieuwetgeving mogen inroepen om hun gezondheid te beschermen — is om twee redenen zeer relevant.

⁽⁴²⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 11, lid 1, van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus.

⁽⁴³⁾ Artikel 6.

⁽⁴⁴⁾ Artikel 7.

⁽⁴⁵⁾ Artikel 8.

⁽⁴⁶⁾ Zaak C-72/95, Kraaijeveld, punt 56.

⁽⁴⁷⁾ Zaak C-41/11, Inter-Environnement Wallonie, punt 42.

⁽⁴⁸⁾ Zaak C-237/07, Janecek, punt 38. Dit arrest werd voorafgegaan door een aantal arresten waarin het HvJ de noodzaak benadrukte van een correcte omzetting van de lucht- en drinkwaterrichtlijnen om te waarborgen dat de begunstigen al hun rechten kunnen kennen; zie de zaken C-361/88, Commissie/Duitsland, punt 24, en C-59/89, Commissie/Duitsland, punt 13.

51. Ten eerste heeft het HvJ zelf vervolgens in het arrest-Stichting Natuur en Milieu ⁽⁴⁹⁾ dezelfde redenering op de luchtkwaliteitwetgeving toegepast, waarbij echter een hoger niveau betrokken was dan het lokale niveau waarom het in het Janecek-arrest ging. Dit wijst erop dat de bescherming van de gezondheid van de mens zich niet beperkt tot onmiddellijke bedreigingen op lokaal niveau ⁽⁵⁰⁾.
52. Ten tweede wordt de bescherming van de menselijke gezondheid veelal overeenkomstig artikel 35 van het Handvest van de grondrechten ⁽⁵¹⁾ als doelstelling in de EU-milieuwetgeving opgenomen. De menselijke gezondheid wordt specifiek genoemd in enkele van de belangrijkste teksten van de EU-milieuwetgeving, zoals de kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) ⁽⁵²⁾, de kaderrichtlijn water (2000/60/EG) ⁽⁵³⁾ en de richtlijn nationale emissieplafonds ((EU) 2016/2284) ⁽⁵⁴⁾. De motivering van het Janecek-arrest kan bijgevolg relevant zijn tot ver buiten de luchtkwaliteit- en drinkwaterwetgeving.
53. Natuurlijke personen kunnen zich ook voor een rechter op het milieurecht van de Unie beroepen bij een mogelijke inbreuk op eigendomsrechten en daaruit voortvloeiende vermogensschade, als gevolg van een besluit, handelen of nalaten van een overheidsinstantie dat in strijd is met het milieurecht.
54. In het Leth-arrest heeft het HvJ verklaard dat „de voorkoming van vermogensschade onder de beschermingsdoelstelling van [Richtlijn 85/337/EEG] [thans 2011/92/EU] [valt] voor zover deze schade het rechtstreekse economische gevolg van de milieueffecten van een openbaar of particulier project is” ⁽⁵⁵⁾. De motivering van het Leth-arrest is ook van toepassing op andere teksten van de EU-milieuwetgeving, zoals de richtlijn strategische milieueffectbeoordeling (2001/42/EG).
55. Het milieurecht van de Unie vestigt geen algemeen recht op een gezond en ongeschonden milieu voor iedere natuurlijke persoon. Een natuurlijke of rechtspersoon kan echter wel het recht verkregen hebben om het milieu voor een specifieke economische activiteit of activiteit zonder winstoogmerk te gebruiken. Een voorbeeld hiervan is een toegekend en verworven visrecht voor bepaalde wateren ⁽⁵⁶⁾. Dit kan ertoe leiden dat een besluit, handelen of nalaten dat gevolgen heeft voor dat specifiek toegekende recht om het milieu te gebruiken, moet worden betwist.
56. Dit is met name van belang voor de water- en natuurwetgeving van de Unie. In dit verband is in het overkoepelende instrument voor water, de kaderrichtlijn water (2000/60/EG), „verontreiniging” gedefinieerd op basis van de inbreng van stoffen of warmte die „de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik aantasten of daaraan in de weg staan”. In de vogelrichtlijn (2009/147/EG) en de habitatrichtlijn (92/43/EG) zijn uiteenlopende mogelijkheden voor natuurgebruik genoemd, waaronder recreatief gebruik (zoals jagen), onderzoek en onderwijs. Redelijkerwijs kan worden verondersteld dat bij dit gebruik niet alleen belangen, maar ook rechten in het geding kunnen zijn.
57. Daarom wordt in de volgende onderdelen van deze mededeling de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden vanuit verschillende oogpunten onderzocht:
- de precieze grondslag waarop en de voorwaarden waaronder natuurlijke personen en milieu-ngo's mogen verwachten procesbevoegd te zijn;
 - de omvang van de toetsing, d.w.z. de gronden voor de toetsing en de intensiteit van het onderzoek die voor een betwist besluit, handelen of nalaten zouden moeten gelden;
 - doeltreffende voorzieningen in rechte om een juridisch bevonden besluit, handelen of nalaten aan te pakken;
 - proceskosten en de factoren die in aanmerking moeten worden genomen om te voorkomen dat deze kosten buitensporig hoog zijn, en
 - de snelheid van de procedures en de noodzaak om het publiek van praktische informatie te voorzien.

⁽⁴⁹⁾ Gevoegde zaken C-165/09 tot en met C-167/09, Stichting Natuur en Milieu, punt 94.

⁽⁵⁰⁾ De zaak-Janecek betrof lokale luchtkwaliteitsmaatregelen van de stad München, terwijl de zaak Stichting Natuur en Milieu over het nationale emissieplafond van Nederland ging.

⁽⁵¹⁾ Volgens dit artikel moet „[b]ij de bepaling en de uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie [...] een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid [worden] verzekerd”.

⁽⁵²⁾ Zie artikel 13.

⁽⁵³⁾ Zie de definitie van „verontreiniging” in artikel 2, punt 33.

⁽⁵⁴⁾ Zie artikel 1.

⁽⁵⁵⁾ Zaak C-420/11, Leth, punt 36.

⁽⁵⁶⁾ Zie de aanhangige zaak C-529/15, Folk.

2. PROCESBEVOEGDHEID

2.1. Inleiding

Onder „procesbevoegdheid” wordt verstaan het recht van een verzoeker om voor een rechterlijke instantie of een ander onafhankelijk en onpartijdig orgaan in rechte op te komen ter bescherming van zijn recht of belang betreffende de rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten van een overheidsinstantie. De procesbevoegdheid kan verschillen naargelang het onderwerp van het betwiste besluit, handelen of nalaten. Zij kan ook verschillen naargelang de vraag of de verzoeker een natuurlijke persoon of een erkende milieu-ngo is.

58. Onder „procesbevoegdheid” — ook wel locus standi genoemd — wordt verstaan het recht van een verzoeker om voor een rechterlijke instantie of een ander onafhankelijk en onpartijdig orgaan in rechte op te komen ter bescherming van zijn recht of belang. Dit recht op aanvechting betreft enig besluit, handelen en nalaten van overheidsinstanties dat een inbreuk op een recht of belang kan inhouden. Besluiten, handelen en nalaten zijn de wijzen waarop overheidsinstanties verplichtingen vervullen — of daarover een standpunt innemen — die door het milieurecht van de Unie aan hen zijn opgelegd, bijvoorbeeld het waarborgen dat afvalvoorzieningen en industriële installaties met een vergunning werken ⁽⁵⁷⁾. Procesbevoegdheid is niet alleen een middel om de bescherming van rechten en belangen te waarborgen, maar vormt ook een middel om te waarborgen dat met betrekking tot dergelijke besluiten en dergelijk handelen en nalaten verantwoording wordt afgelegd.
59. Enkele EU-milieurichtlijnen bevatten bepalingen betreffende de toegang tot de rechter waarin van de lidstaten uitdrukkelijk wordt verlangd dat zij procesbevoegdheid verlenen ⁽⁵⁸⁾. In de meeste secundaire milieuwetgeving van de Unie ontbreken echter uitdrukkelijke bepalingen betreffende toegang tot de rechter en procesbevoegdheid. Als er geen uitdrukkelijke wettelijke bepalingen zijn, moeten de vereisten voor procesbevoegdheid echter in het licht van de in de rechtspraak van het HvJ ontwikkelde beginselen worden geïnterpreteerd.
60. De grondslag voor procesbevoegdheid verschilt naargelang het onderwerp van het besluit, handelen of nalaten dat men wenst te betwisten. In de volgende onderdelen wordt een onderscheid gemaakt tussen besluiten, handelen en nalaten betreffende:
- verzoeken om milieu-informatie en het recht om informatie te ontvangen (afdeling C.2.2);
 - voorschriften voor specifieke activiteiten die inspraak vereisen (afdeling C.2.3);
 - verzoeken om maatregelen op grond van milieuaansprakelijkheidsregels (afdeling C.2.4);
 - andere onderwerpen, zoals nationale uitvoeringswetgeving, algemene regelgevingshandelingen, plannen en programma's, en afwijkingen (afdeling C.2.5).
61. Voor de eerste drie categorieën zijn in de secundaire milieuwetgeving van de Unie vele uitdrukkelijke bepalingen te vinden waarin procesbevoegdheid wordt toegekend ⁽⁵⁹⁾. Voor de laatste categorie hangt de procesbevoegdheid af van algemene procesbevoegdheidsbeginselen, zoals uitgelegd door het HvJ.
62. De reikwijdte van de procesbevoegdheid verschilt ook afhankelijk van de vraag of de betwistende persoon een natuurlijke persoon, een milieu-ngo of een andere entiteit is. Dit aspect komt in onderstaande onderdelen aan de orde.

2.2. Verzoeken om milieu-informatie en het recht om informatie te ontvangen

Natuurlijke of rechtspersonen die een verzoek om informatie indienen, genieten procesbevoegdheid om een besluit, handelen of nalaten te betwisten van de overheidsinstantie die het verzoek behandelt. Het recht om informatie te ontvangen door actieve verspreiding kan ook inhouden dat natuurlijke personen en verenigingen in rechte mogen opkomen.

⁽⁵⁷⁾ Dergelijke verplichtingen zijn te vinden in de kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) en de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU).

⁽⁵⁸⁾ Artikel 6, lid 2, van de richtlijn toegang tot milieu-informatie (2003/4/EG); artikel 13 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn (2004/35/EG); artikel 25 van de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU); artikel 11 van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU), en artikel 23 van de Seveso III-richtlijn (2012/18/EU). Zie ook overweging 27 van de richtlijn nationale emissieplafonds ((EU) 2016/2284) waarin specifiek wordt verwezen naar de rechtspraak van het HvJ betreffende toegang tot de rechter.

⁽⁵⁹⁾ Zie ook zaak C-243/15, LZ II. Voor de vaststelling van procesbevoegdheidsvereisten voor zaken buiten het secundaire recht van de Unie baseert het HvJ zich op artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, in samenhang met artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus voor besluiten, handelen en nalaten waarop de bepaling betreffende inspraak van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus van toepassing is.

63. Het milieurecht van de Unie verleent natuurlijke en rechtspersonen rechten om verzoeken om milieu-informatie in te dienen ⁽⁶⁰⁾. Artikel 6 van de richtlijn toegang tot milieu-informatie (2003/4/EG) voorziet expliciet in een procedure om handelen of nalaten door overheidsinstanties in verband met verzoeken om milieu-informatie die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, door de rechter te laten toetsen. Het recht op toetsing berust op artikel 9, lid 1, van het Verdrag van Aarhus en strekt tot bescherming van het recht om een verzoek om informatie in te dienen ⁽⁶¹⁾. Alle natuurlijke en rechtspersonen die een verzoek om informatie indienen, genieten procesbevoegdheid ⁽⁶²⁾.
64. Het milieurecht van de Unie verleent natuurlijke en rechtspersonen niet alleen rechten om verzoeken om milieu-informatie in te dienen, maar ook om die informatie te ontvangen ⁽⁶³⁾. Uit het East Sussex-arrest van het HvJ blijkt duidelijk dat de rechten van verzoekers om milieu-informatie ook inhouden dat de bevoegde overheidsinstantie op correcte wijze voorwaarden in verband met de verstrekking van informatie moet eerbiedigen ⁽⁶⁴⁾. Die zaak betrof rechten om op verzoek informatie te ontvangen, maar het publiek heeft ook recht op de ontvangst van informatie via actieve verspreiding door de bevoegde overheidsinstanties ⁽⁶⁵⁾. Dat overheidsinstanties hun verplichtingen betreffende de actieve verspreiding van milieu-informatie vervullen, kan onder meer belangrijk zijn om het recht van natuurlijke personen om hun gezondheid te beschermen te waarborgen ⁽⁶⁶⁾.

2.3. Voorschriften voor specifieke activiteiten die inspraak vereisen

Inspraakvoorschriften die van toepassing zijn op specifieke activiteiten, verlenen rechten aan degenen die bij die activiteiten betrokken zijn, en geven hun het recht een rechter te verzoeken het besluit of het handelen of nalaten te toetsen.

65. De milieuwetgeving van de Unie bevat een aanzienlijke hoeveelheid verplichtingen voor overheidsinstanties om besluiten te nemen over specifieke activiteiten die milieueffecten kunnen hebben. Zo mag pas met de aanleg van een voorgestelde snelweg worden begonnen nadat een overheidsinstantie een besluit heeft genomen om daar toestemming voor te geven. Ook voor voorgestelde industriële activiteiten kan gelden dat er pas mee mag worden aangevangen nadat een overheidsinstantie een besluit heeft genomen om een vergunning voor industriële emissies te verlenen. Bovendien schrijft de secundaire milieuwetgeving van de Unie vaak voor dat het publiek tijdens het besluitvormingsproces geraadpleegd moet worden ⁽⁶⁷⁾. Een verplichte raadpleging verleent inspraakrechten aan de leden van het publiek die aan de raadpleging mogen deelnemen.
66. De procesbevoegdheid om besluiten, handelen en nalaten in verband met specifieke activiteiten die inspraak vereisen, te betwisten, berust zowel op uitdrukkelijke procesbevoegdheidsbepalingen in artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en daarmee verband houdende secundaire EU-wetgeving ⁽⁶⁸⁾, als op rechtspraak van het HvJ. Het HvJ heeft in het bijzonder in het Kraaijeveld-arrest ⁽⁶⁹⁾ bevestigd dat een besluit, handelen of nalaten van een overheidsinstantie waarbij inspraakrechten geschonden worden, leidt tot een recht op rechterlijke toetsing.
67. Sinds het Kraaijeveld-arrest is in het Verdrag van Aarhus een uitdrukkelijk recht op procesbevoegdheid opgenomen, op basis van het recht op inspraak. In het bijzonder is in artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus bepaald dat er toegang moet zijn tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan ⁽⁷⁰⁾ om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de inspraakbepalingen van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus.

⁽⁶⁰⁾ Deze rechten zijn opgenomen in de richtlijn toegang tot milieu-informatie (2003/4/EG).

⁽⁶¹⁾ Het recht om een verzoek om informatie in te dienen is opgenomen in artikel 4 van het Verdrag van Aarhus.

⁽⁶²⁾ Zie de toepassingsgids van het Verdrag van Aarhus, bladzijde 191.

⁽⁶³⁾ Deze rechten zijn opgenomen in de richtlijn toegang tot milieu-informatie (2003/4/EG) en in verscheidene sectorale wetgevingsteksten betreffende milieu-informatie.

⁽⁶⁴⁾ Zaak C-71/14, East Sussex, punt 56.

⁽⁶⁵⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 7 van de richtlijn toegang tot milieu-informatie (2003/4/EG) en artikel 11 van de Inspire-richtlijn (2007/2/EG).

⁽⁶⁶⁾ Goede voorbeelden zijn artikel 12, lid 1, onder e), van de zwemwaterrichtlijn (2006/7/EG), waarin wordt voorgeschreven het publiek bij een zwemverbod of een negatief zwemadvies te informeren, en artikel 8, lid 3, van de drinkwaterrichtlijn (98/83/EEG), waarin wordt voorgeschreven verbruikers zo spoedig mogelijk te informeren als het drinkwater zodanig verontreinigd is dat de gezondheid in gevaar kan komen.

⁽⁶⁷⁾ Goede voorbeelden zijn artikel 24 van de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU), artikel 6, lid 4, van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en artikel 15 van de Seveso III-richtlijn (2012/18/EU). Een vager voorschrift betreffende de raadpleging van het publiek is vervat in artikel 6, lid 3, van de habitatrictlijn (92/43/EEG), dat echter in samenhang met artikel 6, lid 1, onder b), van het Verdrag van Aarhus dient te worden gelezen; zie zaak C-243/15, LZ II, punt 45.

⁽⁶⁸⁾ Artikel 25 van de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU), artikel 11 van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en artikel 23 van de Seveso III-richtlijn (2012/18/EU).

⁽⁶⁹⁾ Zaak C-72/95, Kraaijeveld, punt 56.

⁽⁷⁰⁾ Wanneer in deze mededeling sprake is van een nationale rechter of rechterlijke instantie, worden mutatis mutandis ook andere bij wet ingestelde onafhankelijke en onpartijdige organen bedoeld.

68. In secundaire milieuwetgeving van de Unie die hiermee verband houdt ⁽⁷¹⁾, zijn op artikel 9, lid 2, gebaseerde bepalingen opgenomen. Deze secundaire wetgeving omvat echter niet alle besluitvormingsprocessen waarop artikel 6 — en bij uitbreiding artikel 9, lid 2 — van het Verdrag van Aarhus betrekking heeft. Aangezien in artikel 9, lid 2, wordt verwezen naar situaties waarin de inspraakbepalingen van artikel 6 van toepassing zijn, moeten de lidstaten een regeling inzake rechterlijke toetsing hebben voor alle gevallen waarin artikel 6 inspraak van het publiek vereist.
69. In het LZ II-arrest ⁽⁷²⁾ oordeelde het HvJ dat de inspraakvoorschriften van artikel 6, lid 1, onder b), van het Verdrag van Aarhus ook van toepassing zijn in het kader van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), in situaties waarin een overheidsinstantie ingevolge nationaal recht moet bepalen of al dan niet een passende beoordeling moet worden gemaakt van een project dat een aanzienlijk effect op de natuurlijke kenmerken van een beschermd Natura 2000-gebied kan hebben. Bovendien oordeelde het HvJ dat aangezien artikel 6, lid 1, onder b), van het Verdrag van Aarhus op deze situaties van toepassing is, artikel 9, lid 2, van dat verdrag eveneens van toepassing is.
70. In dat arrest verduidelijkte het HvJ dat de voorschriften van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, ook van toepassing kunnen zijn op gebieden van het milieurecht waarvoor geen specifieke voorschriften betreffende de toegang tot de rechter zijn vastgesteld. Hoewel het LZ II-arrest betrekking had op de habitatrichtlijn (92/43/EEG), kan de motivering van de uitlegging door het HvJ naar analogie worden toegepast op besluitvormingsprocessen op andere gebieden van het milieurecht van de Unie, zoals water en afvalstoffen.
71. De inspraakbepalingen van artikel 6, lid 2, van het Verdrag van Aarhus — en bij uitbreiding de bepalingen betreffende de toegang tot de rechter van artikel 9, lid 2, van dat verdrag, en de desbetreffende secundaire wetgeving van de Unie — zijn van toepassing op „het betrokken publiek”. Dit is gedefinieerd als „het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming” ⁽⁷³⁾. „Het publiek” is gedefinieerd als „een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen” ⁽⁷⁴⁾.
72. Noch in artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, noch in de secundaire wetgeving van de Unie wordt aan de leden van het publiek echter onvoorwaardelijke toegang tot de rechter verleend. Het verdrag en de wetgeving staan toe dat de verdragsluitende partijen, respectievelijk de lidstaten, bepaalde voorwaarden stellen en aldus voorkomen dat er een algemene procesbevoegdheid voor iedereen (*actio popularis*) in milieuaangelegenheden is ⁽⁷⁵⁾. Bovendien wordt in zowel het Verdrag van Aarhus als de daarvan afgeleide secundaire wetgeving van de Unie een onderscheid in procesbevoegdheid gemaakt tussen enerzijds natuurlijke personen, verenigingen, organisaties en groepen, en anderzijds erkende milieu-ngo's.

2.3.1. *Natuurlijke personen*

Voor natuurlijke personen moet de voorwaarde dat aangetoond moet worden dat „inbreuk is gemaakt op een recht” of dat zij een voldoende belang hebben om procesbevoegdheid te krijgen om in verband met een specifieke activiteit in rechte op te komen, worden uitgelegd en toegepast in het licht van de verplichting om ruim toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden te verschaffen. Rechten waarop inbreuk gemaakt kan zijn, zijn de door het milieurecht van de Unie verleende procedurele rechten van natuurlijke personen (bv. het recht op inspraak) en aan natuurlijke personen toegekende materiële rechten (bv. de bescherming van de menselijke gezondheid, eigendomsrechten).

73. Volgens artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, alsmede artikel 11 van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en artikel 25 van de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU) mogen de verdragsluitende partijen en de lidstaten de toegang tot de rechter beperken tot natuurlijke personen die aantonen dat zij een voldoende belang hebben of dat inbreuk is gemaakt op een recht. Het leerstuk van „inbreuk op een recht” wordt in afdeling C.2.5.3 verder uitgelegd.

⁽⁷¹⁾ Zie artikel 25 van de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU), artikel 11 van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en artikel 23 van de Seveso III-richtlijn (2012/18/EU).

⁽⁷²⁾ Zaak C-243/15, LZ II.

⁽⁷³⁾ Zie artikel 2, punt 5, van het Verdrag van Aarhus en artikel 1, lid 2, onder d) en e), van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU).

⁽⁷⁴⁾ Zie artikel 2, punt 4, van het Verdrag van Aarhus.

⁽⁷⁵⁾ Zie ook de toepassingsgids van het Verdrag van Aarhus, bladzijde 199.

2.3.2. Milieu-ngo's met procesbevoegdheid de lege

2.3.2.1. Algemeen beginsel

Erkende milieu-ngo's genieten de lege procesbevoegdheid om besluiten, handelen of nalaten van overheidsinstanties in verband met specifieke activiteiten die uit hoofde van het recht van de Unie inspraak vereisen, te betwisten.

74. In artikel 2, punt 5, en artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en de daarmee verband houdende wetgeving van de Unie die tot uitvoering daarvan strekt, wordt de belangrijke rol van actoren als milieu-ngo's erkend door daaraan de lege procesbevoegdheid toe te kennen, gesteld dat zij aan de desbetreffende voorschriften van nationaal recht voldoen. Deze ngo's worden geacht aan de voorwaarden voor procesbevoegdheid op basis van een voldoende belang en een inbreuk op een recht te voldoen ⁽⁷⁶⁾. Deze procesbevoegdheid de lege heeft niet alleen gevolgen voor de ontvankelijkheid van een vordering, maar ook voor de omvang van de door de nationale rechter uitgevoerde toetsing (zie afdeling C.3.2.2.2).
75. Het HvJ heeft de reikwijdte verduidelijkt van de vereisten van nationaal recht waaraan ngo's moeten voldoen om deze procesbevoegdheid te verkrijgen. Het oordeelde dat het weliswaar aan de lidstaten staat om de regels voor dergelijke vereisten te bepalen, maar dat die regels niet op zodanige wijze mogen worden vormgegeven dat ngo's hun recht om via de rechter op te komen om het algemeen belang te beschermen, niet kunnen uitoefenen. De nationale regels „moeten [...] een ruime toegang tot de rechter waarborgen” ⁽⁷⁷⁾.
76. Het HvJ heeft geoordeeld dat nationale wetgeving in strijd is met artikel 11 van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) indien zij ngo's zoals bedoeld in artikel 1, lid 2, van die richtlijn, de mogelijkheid ontzegt zich voor de rechter in het kader van een beroep tegen een beslissing inzake verlening van een vergunning voor projecten die „aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben” in de zin van artikel 1, lid 1, van die richtlijn, te beroepen op schending van een uit het milieurecht van de Unie voortvloeiend voorschrift van milieubescherming, op grond dat het voorschrift alleen de belangen van het algemene publiek beschermt en niet die van individuele personen ⁽⁷⁸⁾.
77. Deze redenering geldt voor alle zaken betreffende de procesbevoegdheid de lege, d.w.z. die in het kader van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus.

2.3.2.2. Specifieke criteria voor procesbevoegdheid de lege

Het mag niet uiterst moeilijk zijn om te voldoen aan de criteria die milieu-ngo's moeten vervullen om voor procesbevoegdheid de lege in aanmerking te komen, en de criteria moeten rekening houden met de belangen van kleine en plaatselijke ngo's.

78. De vereisten waaraan ngo's moeten voldoen om voor procesbevoegdheid de lege in aanmerking te komen, mogen in nationale regelgeving worden vastgesteld. In de rechtspraak van het HvJ is verduidelijkt hoe streng dergelijke regelgeving mag zijn.

a) Activiteit op milieugebied

79. Betrokkenheid bij het milieu draagt ertoe bij dat een ngo over nuttige deskundigheid en kennis beschikt. In het Djurgården-arrest heeft het HvJ bevestigd dat „een nationale wet [kan] verlangen dat een dergelijke vereniging die een onder [Richtlijn 85/337/EEG] [thans 2011/92/EU] vallend project bij de rechter wil aanvechten, een op natuur- en milieubescherming gericht maatschappelijk doel heeft” ⁽⁷⁹⁾. Uit de formulering van het arrest kan niet worden geconcludeerd dat het HvJ het vereiste heeft goedgekeurd dat een ngo milieubescherming als enig maatschappelijk doel heeft. Het lijkt echter toelaatbaar dat een lidstaat voorschrijft dat een ngo milieubescherming als overheersend of wezenlijk doel heeft.

⁽⁷⁶⁾ Zie artikel 11, lid 3, van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus.

⁽⁷⁷⁾ Zaak C-263/08, Djurgården, punt 45.

⁽⁷⁸⁾ Zaak C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz, punt 59.

⁽⁷⁹⁾ Zaak C-263/08, Djurgården, punt 46.

b) *Lidmaatschapsvoorschriften*

80. Het aantal leden dat een ngo heeft, kan een belangrijke indicator van de activiteit ervan zijn. In het Djurgården-arrest keek het HvJ naar een voorschrift van nationaal recht dat een ngo een bepaald aantal leden moest hebben. Het HvJ oordeelde dat het vereiste aantal leden niet zo hoog kan worden vastgesteld dat het ingaat tegen het doel om de toegang tot de rechter te vergemakkelijken⁽⁸⁰⁾. Ook benadrukte het HvJ dat ook plaatselijke ngo's toegang tot de rechter moeten hebben, omdat het waarschijnlijk dergelijke ngo's zijn die projecten van kleiner formaat betwisten die geen nationaal of regionaal belang vertegenwoordigen, maar toch een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben⁽⁸¹⁾. Er kan op worden gewezen dat niet alle ngo's die in de lidstaten de lege procesbevoegdheid hebben, een lidmaatschapsstructuur hebben. Soms gaat het om charitatieve stichtingen. Vordering van dergelijke stichtingen hebben al tot belangrijke rechtspraak van het HvJ geleid.

c) *Andere criteria*

81. In de praktijk verlangen enkele lidstaten dat ngo's aan nog andere criteria voldoen om de lege procesbevoegdheid te verkrijgen. Deze kunnen de onafhankelijkheid of niet-winstgevend aard van de ngo betreffen of de eigen rechtspersoonlijkheid naar nationaal recht. Ook wordt soms verlangd dat een ngo aantoont een solide financiële basis te hebben om een milieubeschermingsdoel na te streven. Er wordt ook wel een minimale bestaansduur geëist alvorens de lege procesbevoegdheid wordt verleend. In dit verband dient rekening te worden gehouden met de argumentatie van het HvJ betreffende lidmaatschapsvereisten in het hiervoor aangehaalde Djurgården-arrest⁽⁸²⁾.

2.3.3. **Non-discriminatie van buitenlandse ngo's**

De voorwaarden waaraan milieu-ngo's moeten voldoen om de lege rechtsbevoegdheid te krijgen, mogen voor buitenlandse ngo's niet minder gunstig zijn dan voor binnenlandse ngo's.

82. Milieu-ngo's van naburige lidstaten kunnen inspraak in de besluitvorming over specifieke activiteiten wensen te hebben of er anderszins een actieve rol in willen hebben. Dit geldt in het bijzonder als de specifieke activiteit grensoverschrijdende milieueffecten kan hebben. In artikel 3, lid 9, van het Verdrag van Aarhus is bepaald: „Het publiek [heeft] toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden zonder discriminatie op grond van staatsburgerschap, nationaliteit of woonplaats en, in het geval van een rechtspersoon, zonder discriminatie op grond van de plaats van de statutaire zetel of een feitelijk middelpunt van de activiteiten.” Dit betekent dat ten aanzien van de voorwaarden voor de lege procesbevoegdheid een buitenlandse ngo geen minder gunstige behandeling mag krijgen dan binnenlandse ngo's.

83. Aangezien artikel 3, lid 9, slechts een verbod op discriminatie behelst, kan een lidstaat wel verlangen dat buitenlandse ngo's aan dezelfde voorwaarden voldoen als binnenlandse ngo's. Deze voorwaarden, en in het bijzonder de procedure voor het verwerven van procesbevoegdheid de lege, mogen het echter voor buitenlandse ngo's niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken om die positie te verkrijgen⁽⁸³⁾.

2.3.4. **Andere verenigingen, organisaties en groepen**

Hoewel andere verenigingen, organisaties en groepen geen procesbevoegdheid de lege genieten, kunnen zij, overeenkomstig het nationale recht, procesbevoegdheid genieten onder dezelfde voorwaarden als natuurlijke personen.

84. Zoals al eerder werd opgemerkt, omvat „het publiek” volgens het Verdrag van Aarhus „een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen”. Bijgevolg kunnen ook verenigingen, organisaties en groepen die geen procesbevoegdheid de lege genieten, op dezelfde grondslag als natuurlijke personen procesbevoegdheid hebben. Hierdoor wordt het eenvoudiger vorderingen te bundelen die anders afzonderlijk door individuele verzoekers zouden moeten worden ingesteld, wat voordelen oplevert voor zowel het betrokken publiek (dat de proceskosten kan delen) als de overheidsinstantie (minder kans dat een groot aantal afzonderlijke processen moet worden gevoerd).

⁽⁸⁰⁾ Zaak C-263/08, Djurgården, punt 47.

⁽⁸¹⁾ In deze zaak achtte het HvJ een voorgeschreven aantal van tweeduizend leden in strijd met de doelstellingen van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU).

⁽⁸²⁾ Zaak C-263/08, Djurgården, punt 47.

⁽⁸³⁾ Zie ook punt 18 van de aanbeveling collectieve vorderingen (2013/396/EU), waarin een ander mechanisme wordt aanbevolen voor de verlening van procesbevoegdheid aan ngo's uit een andere lidstaat. Dat mechanisme berust op de erkenning van procesbevoegdheid in de lidstaat waar de ngo gevestigd is. Dit zou met name voor ngo's uit lidstaten waar de voorwaarden voor de verlening van procesbevoegdheid minder streng zijn dan in andere lidstaten, gunstiger zijn dan het beginsel van non-discriminatie. Daarom zou de toepassing van het in de aanbeveling beschreven mechanisme van wederzijdse erkenning, wanneer zowel het Verdrag van Aarhus als de aanbeveling van toepassing is, de activiteiten van ngo's verder vergemakkelijken.

2.3.5. Voorafgaande inspraak

De lidstaten mogen de procesbevoegdheid inzake besluiten van een overheidsinstantie niet beperken tot leden van het betrokken publiek die hebben deelgenomen aan de voorafgaande administratieve procedure voor de goedkeuring van het besluit.

85. Het niet-deelnemen aan de administratieve procedure voor de goedkeuring van een besluit kan een rol spelen bij de ontvankelijkheid van latere betwistingen ervan ⁽⁸⁴⁾. In de rechtspraak van het HvJ is de rol van de nationale rechter bij de bescherming van de materiële rechten van natuurlijke personen en verenigingen op grond van het recht van de Unie benadrukt, waarbij tevens is aangegeven dat de administratieve en gerechtelijke procedures verschillende doelen dienen. Zo kan een besluit van een overheidsinstantie tot een mogelijke schending van het recht van een verzoeker op bescherming van zijn of haar gezondheid leiden, die losstaat van de eventuele procedurele rechten van de verzoeker.
86. In dit verband heeft het HvJ in het Djurgården-arrest ter zake van een besluit waarop de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) van toepassing is, geoordeeld dat „de milieubesluitvormingsprocedure [...] zich van het beroep in rechte [onderscheidt] en [...] een ander doel [heeft], aangezien laatstgenoemd beroep in voorkomend geval kan worden ingesteld tegen de beslissing die na afloop van die procedure is genomen” ⁽⁸⁵⁾. Daarom moeten „leden van het betrokken publiek [...] de beslissing van een instantie die behoort tot de rechterlijke organisatie van een lidstaat, over een vergunningaanvraag voor een project [...] kunnen aanvechten, ongeacht de rol die zij bij de behandeling van die aanvraag hebben kunnen spelen door aan de procedure voor die instantie deel te nemen en hun standpunt aldaar kenbaar te maken”.

2.4. Verzoeken om maatregelen op grond van milieuaansprakelijkheidsregels

87. De milieuaansprakelijkheidsrichtlijn (2004/35/EG) heeft onder meer tot doel natuurlijke en rechtspersonen aan te moedigen overheidsinstanties te helpen bij de aanpak van situaties van milieuschade die onder de milieuaansprakelijkheidsregels ⁽⁸⁶⁾ vallen. Natuurlijke of rechtspersonen die dergelijke schade lijden of een voldoende belang hebben met betrekking tot de schade, dan wel stellen dat door de schade inbreuk is gemaakt op een recht, mogen op grond van de richtlijn bij de bevoegde nationale instantie opmerkingen en verzoeken indienen om maatregelen te treffen. Bepaalde ngo's worden volgens de richtlijn geacht een voldoende belang of rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt, waardoor zij om maatregelen mogen verzoeken. De bevoegde instantie moet een besluit over het verzoek om maatregelen nemen ⁽⁸⁷⁾.
88. De formulering van het recht opmerkingen in te dienen en om maatregelen te verzoeken sluit zeer nauw aan bij artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en de desbetreffende bepalingen van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU). Daardoor zijn degenen die opmerkingen mogen maken en om maatregelen mogen verzoeken, tevens gerechtigd de formele en materiële rechtmatigheid te bestrijden van een besluit, handelen of nalaten van een bevoegde instantie naar aanleiding van de opmerkingen en het verzoek ⁽⁸⁸⁾.
89. Vanwege de soortgelijke bewoordingen, met inbegrip van de bevoorrechte positie van milieu-ngo's, kan bij de interpretatie van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn (2004/35/EG) ook de in afdeling C.2.3 beschreven rechtspraak van het HvJ over de procesbevoegdheid in aanmerking worden genomen.

2.5. Andere onderwerpen, zoals nationale uitvoeringswetgeving, algemene regelgevingshandelingen, plannen en programma's, en afwijkingen

2.5.1. Algemene grondslag van procesbevoegdheid

De algemene grondslag van de procesbevoegdheid om besluiten, handelen of nalaten van lidstaten op de onder het milieurecht van de Unie vallende gebieden te betwisten, is neergelegd in het nationale recht, maar moet in overeenstemming met de voorschriften in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten worden geïnterpreteerd.

⁽⁸⁴⁾ Zie ook de toepassingsgids van het Verdrag van Aarhus, bladzijde 195.

⁽⁸⁵⁾ Zaak C-263/08, Djurgården, punt 38.

⁽⁸⁶⁾ Deze regels omvatten nadere bepalingen voor „herstelmaatregelen” voor milieuschade die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn valt; zie artikel 7 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn (2004/35/EG).

⁽⁸⁷⁾ Artikel 12 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn (2004/35/EG).

⁽⁸⁸⁾ Artikel 13 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn (2004/35/EG).

90. In artikel 19, lid 1, VEU, waarin het vaste beginsel van effectieve rechterlijke bescherming is gecodificeerd ⁽⁸⁹⁾, wordt het volgende voorgeschreven: „De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.” Tegelijkertijd is in artikel 47, eerste alinea, van het Handvest van de grondrechten, waaraan de lidstaten bij de uitvoering van het recht van de Unie gebonden zijn, het volgende bepaald: „Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.”
91. Wat het specifieke gebied van het milieu betreft, is in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus bepaald dat de verdragssluitende partijen moeten waarborgen dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in hun nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot administratieve of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van hun nationale recht betreffende het milieu. Zoals eerder al werd opgemerkt, vallen ook milieu-ngo's binnen de definitie van „het publiek”.
92. Lid 3 van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus is ruimer dan lid 2 van dat artikel, aangezien de beoogde begunstigde van de procesbevoegdheid „het publiek” is, dat algemener gedefinieerd is dan „het betrokken publiek”. In lid 3 van artikel 9 wordt ook verwezen naar handelen en nalaten van privépersonen, terwijl lid 2 beperkt is tot besluiten, handelen en nalaten van overheidsinstanties ⁽⁹⁰⁾. Anderzijds wordt in artikel 9, lid 3, aan de verdragssluitende partijen de keuze gelaten tussen een bestuursrechtelijke en een rechterlijke herzieningsprocedure. Voorts wordt niet verwezen naar criteria voor de toegang, zoals de inbreuk op een recht of een voldoende belang, en wordt er geen procesbevoegdheid de lege verleend aan milieu-ngo's.
93. Bijgevolg heeft het HvJ in het LZ I-arrest verduidelijkt dat artikel 9, lid 3, geen duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting bevat die de rechtspositie van particulieren rechtstreeks regelt, aangezien de uitvoering of werking van die bepaling een verdere handeling van de verdragssluitende partijen behelst ⁽⁹¹⁾. Het HvJ heeft echter ook geoordeeld dat de bepalingen van artikel 9, lid 3, hoewel zij in algemene bewoordingen zijn opgesteld, tot doel hebben ervoor te zorgen dat het milieu op doeltreffende wijze kan worden beschermd ⁽⁹²⁾ en dat „de bepalingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus niet [...] op dusdanige wijze [kunnen] worden uitgelegd dat de uitoefening van de door het recht van de Unie verleende rechten onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt” ⁽⁹³⁾.
94. Ingevolge artikel 216, lid 2, VWEU maakt het Verdrag van Aarhus deel uit van de rechtsorde van de Unie ⁽⁹⁴⁾. Volgens de voorschriften van de rechtsorde van de Unie, die bij de uitvoering van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus verbindend zijn voor de lidstaten, moet het recht van de Unie eenvormig worden toegepast en uitgelegd. Een belangrijk mechanisme waarmee dit wordt gewaarborgd, is de mogelijkheid — en soms de verplichting — voor nationale rechters om vragen betreffende de geldigheid en de uitlegging van specifieke voorschriften van het recht van de Unie uit hoofde van artikel 267 VWEU aan het HvJ voor te leggen. Dit vereist toegang tot de nationale rechter.
95. In het licht van al deze overwegingen zijn de lidstaten, ook als de desbetreffende milieuwetgeving van de Unie geen specifieke bepalingen ter zake bevat, verplicht procesbevoegdheid te verlenen zodat er een daadwerkelijk rechtsmiddel is om de door het milieurecht van de Unie verleende procedurele en materiële rechten te beschermen.

2.5.2. *Procesbevoegdheid om procedurele rechten uit hoofde van het milieurecht van de Unie te beschermen*

Er moet procesbevoegdheid aan natuurlijke personen en milieu-ngo's worden verleend om te waarborgen dat de procedurele milieubepalingen van de Unie worden nageleefd, waaronder die betreffende besluitvormingsprocedures met inspraak van het publiek, bijvoorbeeld in procedures voor plannen en programma's.

96. Procedurele rechten zijn bijzonder belangrijk bij plannen en programma's. In veel milieuwetgevingsteksten van de Unie wordt voorgeschreven dat plannen en programma's moeten worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat

⁽⁸⁹⁾ Zie bijvoorbeeld zaak C-432/05, Unibet, punt 37.

⁽⁹⁰⁾ Zie deel A voor de reikwijdte van deze mededeling.

⁽⁹¹⁾ Zaak C-240/09, LZ I, punt 45.

⁽⁹²⁾ Zaak C-240/09, LZ I, punt 46.

⁽⁹³⁾ Zaak C-240/09, LZ I, punt 49.

⁽⁹⁴⁾ Zaak C-243/15, LZ II, punt 45.

milieudoelstellingen worden verwezenlijkt. Deze documenten kunnen dienen als beheersinstrument voor het optreden in een bepaalde periode (bv. stroomgebiedsbeheersplannen ⁽⁹⁵⁾) of als middel om maatregelen vast te stellen om op specifieke problemen te reageren (bv. luchtkwaliteitsplannen ⁽⁹⁶⁾). Behalve voorschriften voor de vaststelling van bepaalde plannen en programma's omvat de milieuwetgeving van de Unie ook voorschriften voor de milieubeoordeling van plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben (bv. bestemmingsplannen) ⁽⁹⁷⁾.

97. De betrokken wetgeving voorziet veelal in een verplichte raadpleging van het publiek tijdens het besluitvormingsproces. In dit verband is uit hoofde van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus inspraak voor het publiek verplicht voor plannen en programma's die onder het ruime toepassingsgebied van dat artikel vallen. Dit betekent dat ook voor uit hoofde van het recht van de Unie verplichte milieuplannen en -programma's waarvoor geen expliciete inspraakbepalingen zijn vastgesteld, een raadpleging van het publiek vereist kan zijn.
98. De procesbevoegdheid om besluiten, handelen en nalaten van overheidsinstanties in verband met onder artikel 7 van het Verdrag van Aarhus vallende plannen en programma's te betwisten, kan worden bepaald in het licht van de rechtspraak van het HvJ inzake raadpleging van het publiek. Uitgaande van de motivering van het Kraaijeveld-arrest ⁽⁹⁸⁾ (dat betrekking had op een project en niet op een plan of programma) mogen de begunstigden van inspraakrechten een rechter verzoeken te toetsen of bij het besluitvormingsproces voor een plan of programma de vereiste gedragslijn is gevolgd.
99. Uit de rechtspraak van het HvJ blijkt dat procesbevoegdheid niet alleen van belang is voor besluiten, handelen of nalaten betreffende afzonderlijke plannen en programma's, maar ook voor nationale wetgeving en algemene regelgevingshandelingen waarin de procedurele voorschriften voor dergelijke plannen en programma's worden vastgesteld. Zo heeft het HvJ in het Terre wallonne- en Inter-Environnement Wallonie-arrest ⁽⁹⁹⁾ geoordeeld dat voor een actieprogramma dat op grond van de nitraatrichtlijn (91/676/EEG) vereist is, in beginsel ook een strategische milieueffectbeoordeling (die een raadpleging van het publiek omvat) uit hoofde van de richtlijn strategische milieueffectbeoordeling (2001/42/EG) moet worden verricht. Ingevolge dat arrest heeft een nationale rechter delen van een nationaal besluit tot vaststelling van een nitraatactieprogramma nietig verklaard op de grond dat er geen strategische milieueffectbeoordeling was verricht. Vervolgens heeft het HvJ in de zaak-Inter-Environnement Wallonie bevestigd dat de nietigverklaring onder deze omstandigheden noodzakelijk was ⁽¹⁰⁰⁾.
100. Het is duidelijk dat zowel natuurlijke personen als milieu-ngo's procesbevoegdheid kunnen genieten om procedurele rechten te beschermen. Beide zijn namelijk bevoegd dergelijke rechten uit te oefenen.

2.5.3. *Procesbevoegdheid om materiële rechten te beschermen*

De lidstaten moeten procesbevoegdheid voor het betwisten van zeer ruime categorieën besluiten, handelen en nalaten verlenen om de uitoefening van een uitgebreide reeks materiële rechten mogelijk te maken.

101. Uit de rechtspraak van het HvJ blijkt dat procesbevoegdheid aan natuurlijke personen en milieu-ngo's moet worden verleend om door middel van de milieuwetgeving van de Unie de menselijke gezondheid te beschermen, eigendomsrechten te beschermen die onder de doelstellingen van de milieuwetgeving van de Unie vallen, en, voor milieu-ngo's, om het milieu door middel van de voorschriften van de milieuwetgeving van de Unie te beschermen.
102. De toepassing van het leerstuk van „inbreuk op een recht” (het door bepaalde lidstaten gevolgde leerstuk dat een natuurlijke persoon voor een rechter moet aantonen dat er inbreuk op een door hem genoten recht is gemaakt) is problematisch gebleken omdat de bescherming van het milieu gewoonlijk het algemene publieke belang dient en er doorgaans niet uitdrukkelijk rechten aan natuurlijke personen worden toegekend. De alternatieve aanpak waarbij een „voldoende belang” moet worden aangetoond, lijkt minder problemen op te leveren, al zouden mutatis mutandis soortgelijke overwegingen als beschreven voor het leerstuk van inbreuk op een recht gelden.
103. Het HvJ heeft bevestigd dat het aan de lidstaten staat te bepalen wat een inbreuk op een recht vormt ⁽¹⁰¹⁾. Het heeft echter ook verduidelijkt dat de bewoordingen van artikel 11, lid 3, van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en van artikel 9, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus betekenen dat die beoordelingsmarge wordt beperkt door de inachtneming van het doel om het betrokken publiek een ruime toegang tot de

⁽⁹⁵⁾ Zie artikel 13 van de kaderrichtlijn water (2000/60/EG).

⁽⁹⁶⁾ Zie artikel 23 van de luchtkwaliteitsrichtlijn (2008/50/EG).

⁽⁹⁷⁾ Zie artikel 4 van de richtlijn strategische milieueffectbeoordeling (2001/42/EG).

⁽⁹⁸⁾ Zaak C-72/95, Kraaijeveld, punt 56.

⁽⁹⁹⁾ Gevoegde zaken C-105/09 en C-110/09, Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie.

⁽¹⁰⁰⁾ Zaak C-41/11, Inter-Environnement Wallonie, punt 46.

⁽¹⁰¹⁾ Zaak C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz, punt 44.

rechter te verzekeren ⁽¹⁰²⁾. Bovendien mag de beoordelingsmarge van de lidstaten om te bepalen wat een inbreuk op een recht vormt, het niet uiterst moeilijk maken om de door het recht van de Unie verleende rechten te beschermen. De procesbevoegdheid van de leden van het betrokken publiek dat wordt geraakt door een besluit, handelen of nalaten dat binnen de werkingssfeer van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) — en artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus — valt, mag niet restrictief worden uitgelegd ⁽¹⁰³⁾.

104. Het HvJ heeft deze rechten erkend in het kader van de volgende gevallen, waarin sprake was van een besluit, handelen of nalaten van overheidsinstanties: het nalaten van het opstellen van een wettelijk vereist actieplan voor luchtkwaliteit door een overheidsinstantie ⁽¹⁰⁴⁾, vastgestelde nationale emissiereductieprogramma's ⁽¹⁰⁵⁾ en de toekenning van een afwijking in het kader van de natuurwetgeving ⁽¹⁰⁶⁾. In de rechtspraak wordt bijgevolg benadrukt dat de lidstaten en nationale rechters procesbevoegdheid moeten waarborgen voor het betwisten van zeer ruime categorieën besluiten, handelen en nalaten op basis van een uitgebreide reeks materiële rechten.

2.5.4. **Criteria waaraan natuurlijke personen en ngo's moeten voldoen om aanspraak te kunnen maken op procesbevoegdheid**

De lidstaten kunnen criteria vaststellen waaraan natuurlijke personen en ngo's moeten voldoen om procesbevoegdheid te verkrijgen, maar deze criteria mogen het niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken om de door het recht van de Unie verleende materiële en procedurele rechten uit te oefenen.

105. De formulering van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus („wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria”) laat de verdragssluitende partijen een zekere beoordelingsmarge om criteria voor procesbevoegdheid vast te stellen.
106. De lidstaten zijn niet verplicht procesbevoegdheid te verlenen aan elk lid van het publiek (actio popularis) of elke ngo. Volgens de toepassingsgids van het Verdrag van Aarhus moeten dergelijke criteria echter wel in overeenstemming zijn met de doelstellingen van dat verdrag betreffende de waarborging van de toegang tot de rechter ⁽¹⁰⁷⁾. De verdragssluitende partijen mogen de zinsnede „wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria” niet aanwenden om criteria in te voeren of te behouden die zodanig stringent zijn dat daardoor alle of vrijwel alle milieuorganisaties worden uitgesloten van de betwisting van handelen of nalaten dat strijdig is met het nationale milieurecht ⁽¹⁰⁸⁾. Voorts mogen de lidstaten, overeenkomstig het doeltreffendheidsbeginsel, geen criteria vaststellen waardoor het onmogelijk of uiterst moeilijk wordt om de door het recht van de Unie verleende rechten uit te oefenen.
107. Als de lidstaten in het kader van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus passende criteria hebben vastgesteld, zijn die ook passend in het kader van artikel 9, lid 3. Anders dan artikel 9, lid 2, verleent artikel 9, lid 3, echter geen uitdrukkelijke procesbevoegdheid de lege voor milieu-ngo's. Dit werpt de vraag op of de lidstaten het leerstuk van inbreuk op een recht mogen toepassen zonder er rekening mee te houden dat een ngo niet op dezelfde wijze als een natuurlijke persoon kan aantonen dat er sprake is van een inbreuk. In dit verband moeten de lidstaten die het leerstuk van inbreuk op een recht toepassen, gezien de rol van milieu-ngo's bij de bescherming van algemene milieubelangen als de luchtkwaliteit en de biodiversiteit, dit op zodanige wijze doen dat gegarandeerd wordt dat milieu-ngo's procesbevoegdheid hebben om een besluit, handelen of nalaten te betwisten dat aan deze rol raakt.

3. OMVANG VAN DE RECHTERLIJKE TOETSING

3.1. Inleiding

De omvang van de rechterlijke toetsing bepaalt hoe nationale rechters de rechtmatigheid van een betwist besluit, handelen of nalaten beoordelen. Deze heeft twee aspecten. Het eerste betreft de mogelijke gronden voor de rechterlijke toetsing, d.w.z. de gebieden van het recht en juridische argumenten die aangevoerd mogen worden. Het tweede betreft de intensiteit van het onderzoek (of de toetsingsmaatstaf).

⁽¹⁰²⁾ Zaak C-570/13, Gruber, punt 39, en zaak C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz, punt 44.

⁽¹⁰³⁾ Zaak C-570/13, Gruber, punt 40.

⁽¹⁰⁴⁾ Zaak C-237/07, Janecek.

⁽¹⁰⁵⁾ Gevoegde zaken C-165/09 tot en met C-167/09, Stichting Natuur en Milieu.

⁽¹⁰⁶⁾ Zaak C-240/09, LZ I.

⁽¹⁰⁷⁾ Zie toepassingsgids van het Verdrag van Aarhus, bladzijde 198.

⁽¹⁰⁸⁾ Zie toepassingsgids van het Verdrag van Aarhus, bladzijde 198.

108. De omvang van de rechterlijke toetsing vormt een sleutelement van een doeltreffend systeem van rechterlijke toetsing, aangezien het bepaalt hoe nationale rechters de rechtmatigheid van een betwist besluit, handelen of nalaten beoordelen. Deze heeft twee hoofdaspecten. Het eerste aspect betreft de gebieden van het recht en juridische argumenten die in een procedure aangevoerd mogen worden, en met name de vraag of een verzoeker zich ter onderbouwing op alle relevante bepalingen van het milieurecht van de Unie mag beroepen. Dit aspect wordt behandeld in afdeling C.3.2. Het tweede aspect, dat in afdeling C.3.3 wordt behandeld, betreft de intensiteit van het rechterlijke onderzoek bij de beoordeling van de rechtmatigheid.
109. Een aantal EU-richtlijnen waarin de toegang tot de rechter uitdrukkelijk is geregeld, bevatten bepalingen die van belang zijn voor de omvang van de rechterlijke toetsing⁽¹⁰⁹⁾. In de meeste secundaire milieuwetgeving ontbreken dergelijke bepalingen echter en moet men uitgaan van de rechtspraak van het HvJ om de passende omvang te bepalen, zoals ook het geval is voor de procesbevoegdheid.

3.2. Mogelijke gronden voor rechterlijke toetsing

110. Dit aspect is in het bijzonder van belang in rechtsgebieden die uitsluitend procesbevoegdheid verlenen op grond dat inbreuk is gemaakt op de rechten van de verzoeker. De mogelijke gronden voor rechterlijke toetsing zijn daar veelal van oudsher beperkt tot de wettelijke bepalingen die de subjectieve rechten verlenen waarop de verzoeker zich beroept om procesbevoegdheid te verkrijgen. Dit aspect is ook van belang voor beperkingen die ertoe strekken dat verzoekers alleen argumenten mogen aanvoeren die zij in de voorafgaande administratieve procedure hebben ingebracht (uitsluiting), of om te voorkomen dat verzoekers gerechtelijke procedures misbruiken door irrelevante juridische argumenten aan te voeren.

3.2.1. Specifieke activiteiten die inspraak vereisen

111. Deze categorie valt onder artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus. Zoals reeds opgemerkt, is artikel 9, lid 2, bedoeld om toegang tot de rechter te verlenen met betrekking tot enig besluit, handelen of nalaten in verband met specifieke activiteiten die onder de inspraakvoorschriften van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus vallen.
112. Zoals ook al werd opgemerkt, staat artikel 9, lid 2, toe dat de lidstaten de procesbevoegdheid beperken door van natuurlijke personen te verlangen dat zij aantonen dat inbreuk is gemaakt op een recht of dat zij een voldoende belang hebben. Ten aanzien van de mogelijke gronden voor rechterlijke toetsing leidt dit tot een mogelijk verschil in behandeling voor vorderingen van natuurlijke personen en milieu-ngo's. Dit is met name relevant voor besluiten, handelen en nalaten in verband met de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU), de belangrijkste secundaire wetgevingsteksten van de Unie die tot uitvoering van artikel 9, lid 2, strekken. In het LZ II-arrest⁽¹¹⁰⁾ heeft het HvJ echter bevestigd dat artikel 6 van het Verdrag van Aarhus — en bijgevolg ook artikel 9, lid 2, ervan — een ruimere werkingssfeer heeft dan de genoemde EU-richtlijnen.

3.2.1.1. Natuurlijke personen

Als een lidstaat voor de ontvankelijkheid van een door een natuurlijke persoon ingesteld beroep de voorwaarde stelt dat er inbreuk moet zijn gemaakt op een subjectief recht, mag hij ook bepalen dat voor de nietigverklaring van een overheidsbesluit door een nationale rechter inbreuk moet zijn gemaakt op een subjectief recht van de verzoeker.

113. In het arrest Commissie/Duitsland heeft het HvJ geoordeeld dat als een lidstaat, overeenkomstig de bepalingen betreffende de toegang tot de rechter van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU), de procesbevoegdheid voor natuurlijke personen beperkt tot situaties waarin inbreuk is gemaakt op subjectieve rechten, hij „tevens mag bepalen dat [...] [het] voor de nietigverklaring van een overheidsbesluit door de bevoegde rechter vereist is dat jegens de verzoeker een subjectief recht is geschonden”⁽¹¹¹⁾. Deze uitlegging kan tevens worden toegepast voor enig ander betwist besluit, handelen of nalaten dat onder artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus valt.
114. Dit betekent dat in een systeem dat is gebaseerd op inbreuk op een recht, de nationale rechter bij verzoeken die door natuurlijke personen zijn ingediend, zijn onderzoek kan beperken tot de bepalingen die de natuurlijke persoon het recht hebben gegeven zich tot de rechter te wenden.

⁽¹⁰⁹⁾ Artikel 6, lid 2, van de richtlijn toegang tot milieu-informatie (2003/4/EG); artikel 13 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn (2004/35/EG); artikel 25 van de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU); artikel 11 van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU), en artikel 23 van de Seveso III-richtlijn (2012/18/EU). Zie ook overweging 27 van de richtlijn nationale emissieplafonds (EU) 2016/2284, waarin specifiek wordt verwezen naar de rechtspraak van het HvJ betreffende toegang tot de rechter.

⁽¹¹⁰⁾ Zaak C-243/15, LZ II.

⁽¹¹¹⁾ Zaak C-137/14, Commissie/Duitsland, punt 32.

3.2.1.2. Erkende milieu-ngo's

Bij beroepen die onder het toepassingsgebied van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus vallen, gelden voor erkende milieu-ngo's geen beperkingen ten aanzien van de rechtsgronden die zij mogen aanvoeren, en mogen zij zich op elke bepaling van het milieurecht van de Unie beroepen.

115. De in afdeling C.3.2.1.1 beschreven beperking van de aan te voeren middelen geldt niet voor milieu-ngo's die voldoen aan de in het nationale recht vastgestelde criteria om procesbevoegdheid de lege te verkrijgen.
116. In het Trianel-arrest heeft het HvJ verduidelijkt dat deze ngo's zich mogen beroepen op elke bepaling van het milieurecht van de Unie die rechtstreekse werking heeft, alsook op nationaal recht dat het milieurecht van de Unie ten uitvoer legt. Het verklaarde: „Het [staat] de nationale wetgever weliswaar vrij, de rechten waarvan schending door een individueel persoon kan worden aangevoerd in het kader van een beroep in rechte [...] te beperken tot enkel subjectieve publiekrechtelijke rechten, maar die beperking kan niet als zodanig worden toegepast op milieu-organisaties, daar zulks in strijd zou zijn met de doelstellingen van artikel 10 bis, derde alinea, laatste zin, van [Richtlijn 85/337/EEG].” ⁽¹¹²⁾
117. Dit betekent dat een milieu-ngo die op basis van procesbevoegdheid de lege beroep heeft ingesteld, zich op elke bepaling van het milieurecht van de Unie mag beroepen die volgens haar geschonden is.

3.2.2. Onderwerpen die onder artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus vallen

De gronden die onderzocht moeten worden bij rechterlijke toetsing in het kader van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, moeten ten minste de wettelijke bepalingen omvatten waarop de procesbevoegdheid van de verzoeker berust.

118. Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus voorziet in procesbevoegdheid om handelen en nalaten te betwisten, dat niet onder artikel 9, leden 1 en 2, van dat verdrag valt.

3.2.2.1. Natuurlijke personen

119. Ingevolge artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus hebben leden van het publiek toegang tot rechterlijke procedures wanneer zij voldoen aan de in het nationale recht neergelegde criteria. Dit betekent dat in een systeem dat is gebaseerd op inbreuk op een recht, de lidstaten de omvang van de toetsing mogen beperken tot juridische middelen betreffende de rechten die volgens de verzoeker zijn geschonden.

3.2.2.2. Milieu-ngo's

120. Indien milieu-ngo's geen procesbevoegdheid de lege genieten, hebben zij ten minste aanspraak op rechterlijke toetsing ten aanzien van de wettelijke bepalingen betreffende de voor beroep vatbare rechten en belangen. Zoals uit de afdelingen C.1 en C.2, en in het bijzonder uit het arrest van het HvJ in de zaak-LZ II blijkt, genieten milieu-ngo's een ruim recht om het milieu te beschermen en zich voor nationale rechters op milieuverplichtingen te beroepen.

3.2.3. Uitsluiting en andere beperkingen

De omvang van de toetsing door een nationale rechter mag niet worden beperkt tot bezwaren die reeds zijn aangevoerd binnen de bezwaartermijn in de administratieve procedure. Argumenten die zijn ingediend op een manier die misbruik vormt of kwade trouw oplevert, mogen door de rechter echter wel als niet-ontvankelijk terzijde worden gelegd.

121. In het arrest Commissie/Duitsland heeft het HvJ geoordeeld dat het niet mogelijk is „de omvang van de rechterlijke toetsing te beperken tot bezwaren die reeds zijn aangevoerd binnen de bezwaartermijn in de bestuurlijke procedure die heeft geleid tot de vaststelling van het besluit”. Het HvJ heeft zijn standpunt gerechtvaardigd door te wijzen op de verplichting om zowel de materiële als de formele rechtmatigheid van het aangevochten besluit in zijn geheel te toetsen ⁽¹¹³⁾. Dit arrest is relevant voor enig besluit, handelen of nalaten dat onder artikel 11 van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en artikel 25 van de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU) valt, alsook voor enig besluit, handelen of nalaten dat onder artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus valt. Het is ook van toepassing op handelen en nalaten dat onder artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus valt, aangezien daartegen ingestelde beroepen eveneens betrekking hebben op de materiële en formele rechtmatigheid (zie afdeling C.3.3.3).

⁽¹¹²⁾ Zaak C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz, punt 45.

⁽¹¹³⁾ Zaak C-137/14, Commissie/Duitsland, punt 80.

122. Hoewel uitsluiting niet is toegestaan, heeft het HvJ aangegeven dat het de nationale wetgevers vrijstaat „om specifieke procedurevoorschriften vast te stellen, zoals de regel dat een argument niet-ontvankelijk is wanneer het is ingediend op een manier die misbruik vormt of kwade trouw oplevert. Die voorschriften vormen passende mechanismen om de doeltreffendheid van de gerechtelijke procedure te waarborgen.”⁽¹¹⁴⁾ In dit verband staat het aan de lidstaten om voorschriften vast te stellen die in overeenstemming zijn met het algemene vereiste dat de materiële en formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten door de rechter getoetst moet kunnen worden.

3.3. Intensiteit van het onderzoek/toetsingsmaatstaf

Op grond van artikel 9, leden 2 en 3, van het Verdrag van Aarhus moeten de lidstaten een doeltreffende rechterlijke toetsing waarborgen van de materiële en formele rechtmatigheid van elk besluit, handelen of nalaten dat onder die bepalingen valt, ook als in secundaire wetgeving van de Unie niet specifiek wordt verwezen naar een toetsingsmaatstaf die beide aspecten van rechtmatigheid omvat.

De toetsing zou zo nodig ook betrekking moeten hebben op de rechtmatigheid van wet- en regelgevingshandelingen indien daardoor procedurele en materiële rechten worden beperkt of geschonden.

123. De intensiteit van het onderzoek of de toetsingsmaatstaf bepaalt hoe grondig de nationale rechter de rechtmatigheid van het besluit, handelen of nalaten moet beoordelen. De benaderingen van de lidstaten vertonen aanzienlijke verschillen en kunnen uiteenlopen van een nadruk op procedurele aspecten tot een volle toetsing van het betwiste besluit, handelen of nalaten, met de mogelijkheid dat rechters de bevindingen van de overheidsinstantie door hun eigen beoordeling vervangen.
124. De intensiteit van het onderzoek of toetsingsmaatstaf is niet uitvoerig vastgelegd in het Verdrag van Aarhus of de secundaire wetgeving van de Unie. De rechtspraak van het HvJ werpt echter enig licht op de minimumvereisten waaraan de rechterlijke toetsing moet voldoen om doeltreffend geacht te worden.

3.3.1. Verzoeken om milieu-informatie

De lidstaten moeten een doeltreffende rechterlijke toetsing waarborgen van het recht om verzoeken om milieu-informatie in te dienen overeenkomstig de desbetreffende beginselen en voorschriften van het recht van de Unie. Die voorschriften omvatten specifieke voorwaarden waaraan een overheidsinstantie moet voldoen in het kader van verbindende bepalingen van de Unie betreffende de toegang tot milieu-informatie.

125. Bij de rechter ingestelde beroepen tegen besluiten over verzoeken om milieu-informatie vallen binnen het toepassingsgebied van artikel 9, lid 1, van het Verdrag van Aarhus. De richtlijn toegang tot milieu-informatie (2003/4/EG) bevat bepalingen betreffende de toegang tot de rechter⁽¹¹⁵⁾ waarin de voorschriften van artikel 9, lid 1, van het Verdrag van Aarhus tot uitdrukking komen. Daarin is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat iedere persoon die in het kader van de richtlijn om informatie verzoekt, toegang heeft tot een beroepsprocedure voor een rechterlijke instantie of een ander bij wet opgericht onafhankelijk en onpartijdig orgaan, waarin het handelen of nalaten van de betrokken overheidsinstantie kan worden getoetst en waarvan de beslissingen definitief kunnen worden. Daarin is echter niet de omvang van de door de richtlijn vereiste rechterlijke toetsing bepaald.
126. In het East Sussex-arrest werd het HvJ gevraagd de omvang van de in het kader van de richtlijn toegang tot milieu-informatie (2003/4/EG) vereiste toetsing te interpreteren. Het HvJ verklaarde: „Bij gebreke van een Unierechtelijke precisering op dit gebied behoort de vaststelling van de omvang van deze toetsing tot de rechtsorde van de lidstaten, met inachtneming van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel.”⁽¹¹⁶⁾ Specifiek met betrekking tot de bepalingen van de richtlijn betreffende toegang tot de rechter verduidelijkte het HvJ dat een doeltreffende toetsing moet voldoen aan de doelstelling om een algemene regeling in te voeren die ervoor moet zorgen dat elke natuurlijke of rechtspersoon van een lidstaat recht heeft op toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen worden beheerd, zonder dat hij een belang hoeft aan te tonen⁽¹¹⁷⁾. Ten aanzien van de betwiste beslissing van een overheidsinstantie om een vergoeding van een aanvrager voor het verstrekken van milieu-informatie te verlangen, heeft het HvJ in het East Sussex-arrest verklaard dat de nationale rechter ten minste moet onderzoeken of aan de desbetreffende voorwaarden in de richtlijn is voldaan⁽¹¹⁸⁾.

⁽¹¹⁴⁾ Zaak C-137/14, Commissie/Duitsland, punt 81.

⁽¹¹⁵⁾ Artikel 6, lid 2.

⁽¹¹⁶⁾ Zaak C-71/14, East Sussex, punt 53.

⁽¹¹⁷⁾ Zaak C-279/12, Fish Legal en Shirley, punt 36.

⁽¹¹⁸⁾ Vermeld in artikel 5, lid 2.

3.3.2. **Andere onderwerpen, zoals specifieke activiteiten die inspraak vereisen; milieuaansprakelijkheid; plannen en programma's; afwijkingen, en nationale uitvoeringswetgeving en regelgevingshandelingen**

De rechtspraak van het HvJ biedt richtsnoeren voor de wijze waarop een besluit, handelen of nalaten in het kader van de milieuwetgeving van de Unie moet worden getoetst.

3.3.2.1. *Noodzaak om zowel de formele als de materiële rechtmatigheid te toetsen*

127. De rechterlijke toetsing ingevolge artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus — en ingevolge de secundaire wetgeving van de Unie tot omzetting daarvan — is vereist om de materiële en formele rechtmatigheid van een betwist besluit, handelen of nalaten te beoordelen. De omvang van de te verrichten toetsing van de materiële en formele rechtmatigheid is echter noch in het Verdrag van Aarhus, noch in de secundaire wetgeving van de Unie gespecificeerd.
128. In artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus is evenmin een expliciete verplichting opgenomen om een systeem van rechterlijke toetsing vast te stellen waarin de materiële en formele rechtmatigheid van een handelen of nalaten wordt beoordeeld. Wat de secundaire wetgeving van de Unie betreft, is momenteel alleen in de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn (2004/35/EG) een uitdrukkelijke bepaling ter zake opgenomen. Volgens de rechtspraak van het HvJ, en met name het arrest-East Sussex en het arrest-Janecek, geldt het beginsel van de Unie van doeltreffende rechterlijke toetsing van de materiële en formele rechtmatigheid echter voor het handelen en nalaten dat onder artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus valt. Anders zou niet gewaarborgd kunnen worden dat de doelstellingen van het milieurecht van de Unie, en de daarin toegekende rechten, door de nationale rechter voldoende worden beschermd. Volgens de toepassingsgids van het Verdrag van Aarhus moet in het kader van artikel 9, lid 3, van dat verdrag dezelfde toetsingsmaatstaf worden toegepast als in het kader van artikel 9, lid 2, hetgeen betekent dat een nationale rechter zowel de materiële als de formele rechtmatigheid moet onderzoeken ⁽¹¹⁹⁾.
129. In de rechtspraak van het HvJ is verduidelijkt dat een toetsing waarbij alleen gekeken wordt naar de formele rechtmatigheid, niet in overeenstemming zou zijn met de verplichtingen die uit artikel 9, lid 2, en de desbetreffende secundaire wetgeving van de Unie voortvloeien. In het arrest Commissie/Duitsland heeft het HvJ verklaard dat „het doel dat met artikel 11 van [Richtlijn 2011/92/EU] en artikel 25 van [Richtlijn 2010/75/EU] wordt nagestreefd, er niet alleen in bestaat een zo ruim mogelijke toegang tot rechterlijke toetsing te waarborgen, maar tevens om het mogelijk te maken dat deze toetsing betrekking heeft op de materiële of formele rechtmatigheid van het aangevochten besluit in zijn geheel” ⁽¹²⁰⁾.
130. In het East Sussex-arrest ⁽¹²¹⁾ heeft het HvJ meer in het algemeen verklaard dat een systeem van rechterlijke toetsing aan het doeltreffendheidsbeginsel beantwoordt indien „de rechter bij wie beroep tot nietigverklaring van een dergelijke beslissing is ingesteld, bij de toetsing van de rechtmatigheid van die beslissing de relevante beginselen en regels van gemeenschapsrecht daadwerkelijk kan toepassen”.
131. Het East Sussex-arrest leidt tot de conclusie dat, ook als de toetsingsmaatstaf niet in het recht van de Unie is gespecificeerd, de wijze waarop een toetsing wordt verricht, doeltreffend moet zijn in de zin dat daarmee de rechten worden geëerbiedigd en gewaarborgd wordt dat de doelstellingen van de desbetreffende wetgeving van de Unie worden verwezenlijkt.

3.3.2.2. *Formele rechtmatigheid*

132. In de toepassingsgids van het Verdrag van Aarhus is „formele onrechtmatigheid” omschreven als een situatie waarin de overheidsinstantie de wettelijk vastgestelde procedures heeft geschonden ⁽¹²²⁾.
133. Formele tekortkomingen die onrechtmatigheid van een besluit, handelen of nalaten tot gevolg kunnen hebben, kunnen betrekking hebben op 1) de bevoegdheid van de instantie om het besluit of de handeling vast te stellen; 2) een voor het besluitvormingsproces vastgestelde verplichte procedure (bv. raadpleging van het publiek of uitvoering van een milieueffectbeoordeling), of 3) de vorm van een besluit, handelen of nalaten.
134. Terwijl 1) en 3) gewoonlijk door de lidstaten worden vastgesteld, overeenkomstig hun procedurele autonomie, zal 2) veeleer in het recht van de Unie worden vastgesteld, aangezien in het Verdrag van Aarhus en de desbetreffende secundaire wetgeving van de Unie verplichte inspraakvoorschriften zijn opgenomen. Zo bevat de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) formele voorschriften voor de raadpleging van het publiek waaraan een overheidsinstantie bij de uitvoering van een milieueffectbeoordeling moet voldoen. De naleving van deze voorschriften is cruciaal om doeltreffende inspraak in het besluitvormingsproces te waarborgen. Daarom moet de

⁽¹¹⁹⁾ Toepassingsgids van het Verdrag van Aarhus, bladzijde 199.

⁽¹²⁰⁾ Zaak C-137/14, Commissie/Duitsland, punt 80.

⁽¹²¹⁾ Zaak C-71/14, East Sussex, punt 58.

⁽¹²²⁾ Zie blz. 196.

nationale rechter, bij het volgen van de hierboven beschreven aanpak, bevoegd zijn te onderzoeken of aan deze formele voorschriften is voldaan en besluiten te nemen over doeltreffende corrigerende maatregelen bij tekortkomingen in de procedure. De verplichte formele voorschriften kunnen niet naar believen door de overheidsinstantie worden vastgesteld.

135. De toetsing van de formele rechtmatigheid kan betrekking hebben op de mogelijkheid om de onrechtmatige maatregelen van een particuliere partij of overheidsinstantie te regulariseren. Het HvJ heeft de mogelijkheid van regularisatie toegestaan, maar wel voorwaarden aan de toepassing ervan gesteld ⁽¹²³⁾. In de Križan-zaak werd het HvJ in verband met een vergunningsprocedure voor een stortplaats gevraagd te beoordelen of een fout van een overheidsinstantie mocht worden rechtgezet in het stadium van het administratieve beroep tegen het besluit van die instantie (in de goedkeuringsprocedure was verzuimd bepaalde informatie te verstrekken). Het HvJ bevestigde dat regularisatie mogelijk was, mits in het beroepsstadium alle vereiste opties nog open waren ⁽¹²⁴⁾. Het staat aan de nationale rechter om dit na te gaan ⁽¹²⁵⁾.

3.3.2.3. Materiële rechtmatigheid

136. In de toepassingsgids van het Verdrag van Aarhus is „materiële onrechtmatigheid” omschreven als een situatie waarin de inhoudelijke bepalingen van het recht zijn geschonden ⁽¹²⁶⁾.

a) Voorliggende feiten

137. Bij de toetsing van de materiële rechtmatigheid moet in de eerste plaats worden gekeken naar de voorliggende feiten. Deze zijn door de overheidsinstantie verzameld en vervolgens in een openbaar raadplegingsproces aangepast, en vormen de grondslag waarop de bevoegde instantie beslist of een besluit of handelen al dan niet wenselijk is en, zo ja, wat de inhoud en rechtvaardiging daarvan zijn. Als de feiten onvolledig of onjuist zijn, of verkeerd zijn geïnterpreteerd, is deze fout rechtstreeks van invloed op de kwaliteit van het overheidsbesluit en kunnen de doelstellingen van het milieurecht van de Unie in gevaar worden gebracht.

138. In het East Sussex-arrest heeft het HvJ bevestigd dat het bij gebreke van bepalingen van de Unie 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 ontlenuen. Het mag in dit verband in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk worden gemaakt om de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten uit te oefenen (doeltreffendheidsbeginsel) ⁽¹²⁷⁾.

139. Van de nationale rechters wordt niet in het algemeen verwacht dat zij zelf informatie verzamelen of feitelijke onderzoeken verrichten. Om een doeltreffende toetsing van het besluit, handelen of nalaten te waarborgen, moet het onderzoek van de voorliggende feiten echter wel aan een minimummaatstaf voldoen om te waarborgen dat een verzoeker ook ten aanzien van het onderzoek van de feiten zijn of haar recht op toetsing op doeltreffende wijze kan uitoefenen. Als een nationale rechter nooit de feiten zou kunnen toetsen waarop de overheidsinstantie haar besluit heeft gebaseerd, zou dit een verzoeker er bij voorbaat van kunnen weerhouden een mogelijk gerechtvaardigde vordering in te dienen.

b) Beoordeling van de gegrondheid van een besluit, handelen of nalaten

140. Bij het trekken van conclusies uit de voorliggende feiten en toepasselijke wetgeving genieten overheidsinstanties gewoonlijk een ruime beoordelingsmarge. Het HvJ erkent dat een beperkte toetsing van de gegrondheid van een besluit, handelen of nalaten verenigbaar kan zijn met het recht van de Unie. Zoals reeds opgemerkt, heeft het HvJ in het East Sussex-arrest verklaard dat een beperkte rechterlijke toetsing het weliswaar niet noodzakelijkerwijs uiterst moeilijk maakt de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten uit te oefenen, maar dat de rechter bij wie beroep is ingesteld, daarbij wel daadwerkelijk de relevante beginselen en regels van het recht van de Unie moet kunnen toepassen ⁽¹²⁸⁾.

141. Dit betekent dat de toegepaste toetsingsmaatstaf moet garanderen dat de desbetreffende doelstellingen en de reikwijdte van het recht van de Unie worden gewaarborgd. De toetsingsmaatstaf moet bovendien rekening houden met de beoordelingsmarge waarover de overheidsinstantie beschikt bij het beoordelen van de voorliggende feiten en het daaruit afleiden van conclusies en bevindingen.

142. De rechtspraak van het HvJ verschaft duidelijkheid over de wijze waarop nationale rechters de beoordelingsmarge van overheidsinstanties in verscheidene specifieke contexten moeten toetsen.

⁽¹²³⁾ In punt 57 van het arrest in zaak C-215/06, Commissie/Ierland, verklaarde het HvJ: „Het gemeenschapsrecht kan zich er weliswaar niet tegen verzetten dat verrichtingen of handelingen die naar gemeenschapsrecht onregelmatig zijn, volgens de toepasselijke nationale regels in bepaalde gevallen kunnen worden geregulariseerd, doch behoort een dergelijke mogelijkheid onderworpen te zijn aan de voorwaarde, dat zij de belanghebbenden niet in de gelegenheid stelt de gemeenschapsregels te omzeilen of buiten toepassing te laten, en uitzondering blijft.”

⁽¹²⁴⁾ Zaak C-416/10, Križan, punten 87-91.

⁽¹²⁵⁾ Zaak C-416/10, Križan, punt 91.

⁽¹²⁶⁾ Zie blz. 196.

⁽¹²⁷⁾ Zaak C-71/14, East Sussex, punt 52.

⁽¹²⁸⁾ Zaak C-71/14, East Sussex, punt 58.

143. Ten aanzien van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) blijkt uit de arresten van het HvJ in de zaak-Mellor en de zaak-Gruber ⁽¹²⁹⁾ dat een besluit van een overheidsinstantie om voor een project geen milieueffectbeoordeling uit te voeren, door een lid van het betrokken publiek voor een nationale rechter kan worden betwist. Een doeltreffende rechterlijke toetsing moet zich in het bijzonder uitstrekken tot de wettigheid van de motivering van de bestreden beoordelingsbeslissing ⁽¹³⁰⁾. Hiertoe behoort ook de vraag of een project een aanzienlijk milieueffect kan hebben. Met betrekking tot diezelfde richtlijn heeft het HvJ bovendien in het arrest Commissie/Duitsland verklaard dat een lidstaat de omvang van een rechterlijke toetsing niet mag beperken tot de vraag of een beslissing om geen milieueffectbeoordeling uit te voeren, geldig is. Het merkte op dat de inspraakbepalingen van de richtlijn hun nuttig effect grotendeels zouden verliezen indien de toepasselijkheid van de rechterlijke toetsing zou worden uitgesloten wanneer een milieueffectbeoordeling weliswaar is uitgevoerd, maar gebreken — en zelfs ernstige gebreken — vertoont ⁽¹³¹⁾.
144. In verband met artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn (92/43/EEG) oordeelde het HvJ in het Waddenzee-arrest ⁽¹³²⁾ dat de bevoegde overheidsinstanties slechts toestemming voor een activiteit in een beschermd Natura 2000-gebied mogen geven indien er, op basis van de resultaten van een passende beoordeling, wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat die activiteit, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Dit betekent dat een nationale rechter, wanneer gevraagd wordt een goedkeuringsbesluit voor een dergelijke activiteit te toetsen, moet bepalen of de wetenschappelijke gegevens waarop de overheidsinstantie zich heeft gebaseerd, redelijkerwijs geen twijfel laten bestaan.
145. De nationale rechter kan dus worden gevraagd rekening te houden met de relevante wetenschappelijke gegevens waarop milieumaatregelen gewoonlijk worden gebaseerd. De formulering van het Waddenzee-arrest wijst erop dat de beoordeling van de vraag of er redelijkerwijs geen twijfel bestaat, een objectieve beoordeling is en door een nationale rechter niet als subjectieve beoordeling mag worden beschouwd die volledig binnen de eigen beoordelingsmarge van de overheidsinstantie valt.
146. In verband met een voorschrift van de luchtkwaliteitswetgeving betreffende de opstelling van luchtkwaliteitsplannen heeft het HvJ in het Janecek-arrest opgemerkt dat „hoewel de lidstaten dus beschikken over een beoordelingsmarge, artikel 7, lid 3, van [Richtlijn 96/62/EG] aan de uitoefening hiervan grenzen stelt, die voor de nationale rechterlijke instanties kunnen worden ingeroepen (zie in die zin arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, Jurispr. blz. I-5403, punt 59), wanneer het gaat om de vraag of de in het actieplan op te nemen maatregelen — rekening houdend met het evenwicht dat moet worden bewaard tussen de verschillende betrokken openbare en particuliere belangen — afdoende zijn met het oog op de doelstelling van verkleining van het risico van overschrijding en beperking van de duur ervan” ⁽¹³³⁾. In dat arrest neemt het HvJ dus het standpunt in dat de toetsing door de nationale rechter zich moet uitstrekken tot de vraag of de maatregelen afdoende zijn in het licht van de bij die zaak betrokken belangen. Evenzo heeft het HvJ in het arrest-Stichting Natuur en Milieu, met betrekking tot een voorschrift voor de lidstaten om programma's op te stellen voor de reductie van de emissies van specifieke verontreinigende stoffen teneinde aan de bij de richtlijn nationale emissieplafonds ((EU) 2016/2284 ⁽¹³⁴⁾) vastgestelde nationale emissieplafonds te voldoen, verklaard dat de rechterlijke toetsing zich moet uitstrekken tot de vraag of de nationale programma's passende en samenhangende beleidsopties en maatregelen omvatten die geschikt zijn om de emissies tot het door de emissieplafonds voorgeschreven niveau te beperken ⁽¹³⁵⁾.
147. De intensiteit van het rechterlijke onderzoek die het HvJ in het arrest-Janecek en het arrest-Stichting Natuur en Milieu verwachtte, is tevens relevant ten aanzien van de water- en afvalstoffenwetgeving van de Unie, aangezien ook daarin voorschriften betreffende de opstelling van plannen en programma's door overheidsinstanties een cruciale rol spelen voor de verwezenlijking van milieudoelstellingen.
148. In het arrest Stichting Natuur en Milieu wees het HvJ op de algemene verplichting die op de lidstaten rust om zich te onthouden van algemene en specifieke maatregelen die de verwezenlijking van een door een richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen ⁽¹³⁶⁾. Dit is van belang wanneer voor de nationale rechter wordt aangevoerd dat een besluit dat tot uitvoering van milieuwetgeving van de Unie strekt, schadelijk is voor de uitvoering van andere milieuwetgeving van de Unie.
149. Bovengenoemde zaken en het East Sussex-arrest hebben als gemeenschappelijke elementen het belang dat gehecht wordt aan de specifieke kenmerken van afzonderlijke wetgevingsteksten van de Unie en de juiste interpretatie van

⁽¹²⁹⁾ Zaak C-570/13, Gruber, punten 42-50.

⁽¹³⁰⁾ Zaak C-75/08, Mellor, punt 59.

⁽¹³¹⁾ Zaak C-137/14, Commissie/Duitsland, punt 48, en zaak C-72/12, Altrip, punt 37.

⁽¹³²⁾ Zaak C-127/02, Waddenzee, punt 59.

⁽¹³³⁾ Zaak C-237/07, Janecek, punt 46.

⁽¹³⁴⁾ Voordien Richtlijn 2001/81/EG.

⁽¹³⁵⁾ Gevoegde zaken C-165/09 tot en met C-167/09, Stichting Natuur en Milieu.

⁽¹³⁶⁾ Gevoegde zaken C-165/09 tot en met C-167/09, Stichting Natuur en Milieu, punten 78 en 79.

het recht van de Unie tijdens het besluitvormingsproces. Veel van de genoemde rechtspraak vloeit voort uit verzoeken om prejudiciële beslissingen die door nationale rechters gedaan zijn om te kunnen controleren of de betrokken overheidsinstantie bij de besluitvorming het recht van de Unie correct heeft geïnterpreteerd. In dit verband is het ook van belang eraan te herinneren dat de nationale rechter, ongeacht hetgeen de partijen in een proces aanvoeren, verplicht is het desbetreffende recht van de Unie ambtshalve toe te passen indien hij ingevolge het nationale recht verplicht is de aan een interne regel van dwingende aard ontleende rechtsgronden in het geding te brengen, die niet door partijen zijn aangevoerd ⁽¹³⁷⁾.

150. Ook het evenredigheidsbeginsel is van belang wanneer rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de milieuwetgeving van de Unie ⁽¹³⁸⁾.

c) *Toetsing van nationale wet- en regelgevingshandelingen*

151. Zoals opgemerkt werd in afdeling C.1.2, zal de milieuwetgeving van de Unie die strekt tot waarborging van publieke belangen — met inbegrip van het belang van betrokkenheid van het publiek — voor een deel afhankelijk zijn van nationale uitvoeringswetgeving en algemene regelgevingshandelingen. Niet uitgesloten kan worden dat deze wet- en regelgevingshandelingen soms zelf tekortkomingen vertonen en restrictiever zijn ten aanzien van de erkenning van de in afdeling C.1 genoemde rechten dan op grond van de desbetreffende milieuwetgeving van de Unie gerechtvaardigd is. Gebrekkige nationale uitvoeringswetgeving en regelgevingshandelingen kunnen ertoe leiden dat het milieurecht van de Unie niet eenvormig wordt toegepast en het HvJ heeft om die reden de noodzaak erkend om deze onder bepaalde omstandigheden te toetsen.

152. Wetgevingshandelingen zijn uitgesloten van de werkingssfeer van het Verdrag van Aarhus ⁽¹³⁹⁾ en de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) is niet van toepassing op „projecten die in detail worden aangenomen middels een specifieke nationale wet”. In het arrest-Boxus en het arrest-Solvay heeft het HvJ echter bevestigd dat nationale rechters bereid moeten zijn nationale wetgevingshandelingen te toetsen om te waarborgen dat die aan de voorwaarden voor uitsluiting van de voorschriften betreffende milieueffectbeoordeling voldoen. Deze zaken hadden betrekking op nationale wetgeving die strekte tot vaststelling van voorschriften voor specifieke elementen van luchthaven- en spoorweginfrastructuur, onafhankelijk van de gebruikelijke administratieve procedures. Het HvJ oordeelde dat de uitzondering voor wetgevingshandelingen alleen van toepassing is als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan en merkte op dat de desbetreffende bepalingen inzake toegang tot de rechter in het Verdrag van Aarhus en de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) ieder nuttig effect zouden verliezen wanneer het enkele feit dat een project wordt vastgesteld bij een wetgevingshandeling, meebrengt dat tegen deze handeling geen enkele beroepsmogelijkheid openstaat om de materiële of formele rechtmatigheid ervan aan te vechten ⁽¹⁴⁰⁾. Nationale rechters zijn bijgevolg verplicht te toetsen of aan de voorwaarden voor uitsluiting wordt voldaan ⁽¹⁴¹⁾.

153. In de zaak-Inter-Environnement Wallonie heeft het HvJ het belang van de toetsing van wetgevingshandelingen door de nationale rechter benadrukt om te waarborgen dat aan de voorschriften van het milieurecht van de Unie betreffende plannen en programma's wordt voldaan ⁽¹⁴²⁾. In het arrest-Stadt Wiener Neustadt verwees het HvJ naar de rol van de nationale rechter bij het nagaan of nationale wetgeving in overeenstemming is met de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) in verband met de regularisering van onrechtmatige maatregelen ⁽¹⁴³⁾. In dat arrest verklaarde het dat het recht van de Unie zich verzet tegen nationale wetgeving waarin is bepaald dat voor bepaalde projecten een voorafgaande milieueffectbeoordeling moet worden geacht te zijn uitgevoerd, terwijl daarvoor in werkelijkheid geen beoordeling heeft plaatsgevonden. Het HvJ merkte op dat dergelijke wetgeving in de weg staat aan de mogelijkheid om onder redelijke voorwaarden een doeltreffend herstel te verkrijgen ⁽¹⁴⁴⁾.

d) *Onderzoek van de geldigheid van handelingen van de instellingen en organen van de Unie*

154. Artikel 267 VWEU biedt nationale rechters de mogelijkheid vragen over de geldigheid van de wetgeving en handelingen van de Unie aan het HvJ voor te leggen. Het gebruik van deze mogelijkheid wordt geïllustreerd door

⁽¹³⁷⁾ Zie zaak C-72/95, Kraaijeveld, punt 57.

⁽¹³⁸⁾ In punt 47 van het arrest in de gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, Digital Rights Ireland en Seitlinger e.a., betreffende de algemene regels voor de bewaring van metagegevens over communicatie, heeft het HvJ opgemerkt: „Wat het rechterlijk toezicht op de naleving van deze voorwaarden betreft, zij opgemerkt dat wanneer sprake is van een inmenging in fundamentele rechten, de omvang van de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever van de Unie beperkt kan zijn. Dit hangt af van een aantal factoren, waaronder met name het betrokken domein, de aard van het door het Handvest gewaarborgde recht dat aan de orde is, alsook de aard, de ernst en het doel van de inmenging.”

⁽¹³⁹⁾ De begripsomschrijving van „overheidsinstantie” in artikel 2, punt 2, van het Verdrag van Aarhus sluit namelijk organen of instellingen uit die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid.

⁽¹⁴⁰⁾ Gevoegde zaken C-128/09 tot en met C-131/09, C-134/09 en C-135/09, Boxus, punt 53.

⁽¹⁴¹⁾ Gevoegde zaken C-128/09 tot en met C-131/09, C-134/09 en C-135/09, Boxus.

⁽¹⁴²⁾ Zaak C-41/11, Inter-Environnement Wallonie, punten 42-47.

⁽¹⁴³⁾ Zaak C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, punt 38.

⁽¹⁴⁴⁾ Zaak C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, punten 47 en 48.

de zaak-*Standley*, waarin het HvJ naar aanleiding van vragen van een nationale rechter onder meer de geldigheid van de nitraatrichtlijn (91/676/EEG) heeft onderzocht in het licht van het in artikel 191 VWEU neergelegde beginsel dat de vervuiler betaalt ⁽¹⁴⁵⁾. Evenzo heeft het HvJ in de zaak-*Safety Hi Tech* de geldigheid van de ozonverordening [(EG) nr. 3093/94, thans (EG) nr. 2037/2000] getoetst aan de bepaling in artikel 191 VWEU dat de Unie in haar milieubeleid moet streven naar een hoog niveau van bescherming van het milieu ⁽¹⁴⁶⁾. Uit het arrest-*Eco-Emballages SA*, waarin onder meer een vraag aan de orde kwam over de geldigheid van een richtlijn die de Commissie in het kader van de verpakkingsafvalrichtlijn (94/62/EG) had vastgesteld, blijkt hoe artikel 267 VWEU op een op het niveau van de Unie vastgestelde bijkomstige handeling kan worden toegepast ⁽¹⁴⁷⁾.

4. DOELTREFFENDE VOORZIENINGEN IN RECHTE

4.1. Inleiding

Op elk orgaan van een lidstaat rust de algemene verplichting de onwettige gevolgen van een schending van het milieurecht van de Unie ongedaan te maken. Bovendien moeten de lidstaten zich onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van een door het milieurecht van de Unie voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden kunnen brengen. De lidstaten beschikken ten aanzien van de doeltreffende voorzieningen in rechte over een beoordelingsmarge, mits het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel in acht worden genomen.

155. In het algemeen volstaat het niet dat bij rechterlijke toetsing wordt bepaald of een besluit, handelen of nalaten rechtmatig is. Als gebleken is dat het al dan niet optreden van de overheidsinstantie in strijd is met het recht van de Unie, zal de nationale rechter zich ook moeten buigen over doeltreffende voorzieningen in rechte (ook wel herstelmaatregelen genoemd). Het HvJ heeft uit het beginsel van loyale samenwerking, dat nu in artikel 4, lid 3, VEU is verrat, afgeleid dat op elk orgaan van een lidstaat de verplichting rust de onwettige gevolgen van een schending van het recht van de Unie ongedaan te maken ⁽¹⁴⁸⁾. De samenwerkingsverplichting impliceert ook dat schendingen moeten worden voorkomen voordat zij plaatsvinden, zodat de lidstaten zich moeten onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van een door het milieurecht van de Unie voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden kunnen brengen ⁽¹⁴⁹⁾. De rechtsordes van de lidstaten moeten bijgevolg voorzien in doeltreffende voorzieningen in rechte die aan deze voorschriften voldoen.
156. De vaststelling van procedurele voorschriften die op doeltreffende voorzieningen in rechte van toepassing zijn, is volgens het beginsel van procedurele autonomie van de lidstaten een zaak van de nationale rechtsorde van elke rechtstaat. Zij mogen echter niet ongunstiger zijn dan de procesregels die voor soortgelijke nationale situaties gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en zij mogen de uitoefening van de door het recht van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) ⁽¹⁵⁰⁾. Wat dat laatste beginsel betreft, heeft het HvJ ook verwezen naar normen die zijn afgeleid uit artikel 47, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin het recht op een doeltreffende voorziening in rechte is neergelegd ⁽¹⁵¹⁾.
157. Ook in het Verdrag van Aarhus wordt verwezen naar doeltreffende voorzieningen in rechte. Ingevolge artikel 9, lid 4, moeten de rechterlijke herzieningsprocedures voor de betwisting van een besluit, handelen of nalaten voorzien in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een „dwangmiddel tot rechtsherstel”. Dit is een aanvullend voorschrift op artikel 9, leden 1 tot en met 3, van het Verdrag van Aarhus.

4.2. Voorzieningen in rechte bij kleine procedurefouten

Voor kleine procedurefouten zijn geen voorzieningen in rechte vereist, mits — zonder enige last op te leggen aan degene die om rechterlijke toetsing vraagt — kan worden vastgesteld dat zij geen gevolgen hebben voor het betwiste besluit.

158. In het *Altrip*-arrest, waarin het ging om uitleggingsvragen in verband met mogelijke tekortkomingen in een milieueffectbeoordeling voor een voorgesteld waterbergingsgebied, heeft het HvJ opgemerkt dat „[vast staat] [...] dat niet

⁽¹⁴⁵⁾ Zaak C-293/97, *Standley*, punten 51 en 52.

⁽¹⁴⁶⁾ Zaak C-284/95, *Safety Hi Tech*, punten 33-61.

⁽¹⁴⁷⁾ Gevoegde zaken C-313/15 en C-530/15, *Eco-Emballages SA*.

⁽¹⁴⁸⁾ Zaak C-201/02, *Wells*, punten 64 en 65.

⁽¹⁴⁹⁾ Zaak C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, punt 45.

⁽¹⁵⁰⁾ Zaak C-201/02, *Wells*, punt 67, en zaak C-420/11, *Leth*, punt 38.

⁽¹⁵¹⁾ Zaak C-71/14, *East Sussex*, punt 52.

iedere procedurefout noodzakelijkerwijs gevolgen heeft die invloed kunnen hebben op de inhoud van een dergelijk besluit" ⁽¹⁵²⁾. Het HvJ oordeelde dat doeltreffende voorzieningen in rechte, bijvoorbeeld de intrekking van een besluit, niet vereist zijn indien het aangevochten besluit zonder de aangevoerde procedurefout niet anders zou hebben geluid ⁽¹⁵³⁾. Het heeft echter ook geoordeeld dat van degene die om rechterlijke toetsing vraagt, niet kan worden verlangd een causaal verband tussen de procedurefout en het eindresultaat van het aangevochten besluit aan te tonen ⁽¹⁵⁴⁾. Het staat aan andere partijen om aan te tonen dat de procedurefout geen gevolgen heeft gehad voor de uitkomst ⁽¹⁵⁵⁾.

4.3. Schorsing, intrekking of nietigverklaring van een onrechtmatig besluit of handelen, met inbegrip van buitentoepassingverklaring van wet- en regelgevingshandelingen

Als een nationale rechter vaststelt dat het milieurecht van de Unie niet is nageleefd, moet hij overwegen algemene of bijzondere maatregelen te nemen om dit aan te pakken. Daarbij kan het nodig zijn een onrechtmatig besluit of handelen te schorsen, in te trekken of nietig te verklaren en wet- en regelgevingshandelingen buiten toepassing te verklaren.

159. In het Wells-arrest, dat betrekking had op de verlening van een vergunning voor mijnexploitatie zonder voorafgaande milieueffectbeoordeling, sprak het HvJ zich uit over de draagwijdte van de verplichting om het verzuim van een milieueffectbeoordeling te herstellen. Het verklaarde dat „de bevoegde autoriteiten [...] verplicht zijn in het kader van hun bevoegdheden alle algemene en bijzondere maatregelen te treffen om het verzuim van een beoordeling van de milieueffecten van een project [...] te herstellen" ⁽¹⁵⁶⁾. Het merkte ook op dat „het aan de nationale rechter [staat] om uit te maken of het naar nationaal recht mogelijk is een reeds verleende vergunning in te trekken of op te schorten teneinde dit project [...] aan een beoordeling van de milieueffecten ervan te onderwerpen" ⁽¹⁵⁷⁾. Het HvJ beschouwde de schorsing of intrekking van de betwiste vergunning als een stap om een verzuimde verplichting, namelijk de uitvoering van een milieueffectbeoordeling, na te komen ⁽¹⁵⁸⁾.

160. In het arrest-Boxus en het arrest-Solvay sprak het HvJ zich uit over de wijze waarop een nationale rechter moet omgaan met een situatie waarin nationale wetgeving niet voldoet aan de criteria voor het rechtvaardigen van het niet-toepassen van de milieueffectbeoordelingsvoorschriften. Het oordeelde dat de nationale rechter bereid moet zijn gebrekkige wetgeving terzijde te schuiven ⁽¹⁵⁹⁾. In het arrest-Stadt Wiener Neustadt oordeelde het HvJ dat nationale wetgeving die in de weg staat aan de mogelijkheid om doeltreffende voorzieningen in rechte te verkrijgen, zoals bedoeld in het Wells-arrest, onverenigbaar is met de voorschriften van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) ⁽¹⁶⁰⁾. Het staat aan de nationale rechter om dit uit te maken ⁽¹⁶¹⁾.

Sommige nationale rechters zijn bevoegd de effecten te beperken van de nietigverklaring van regelgevingshandelingen die in strijd met het milieurecht van de Unie zijn bevonden. Deze bevoegdheid mag echter alleen onder strikte voorwaarden worden uitgeoefend.

161. Wanneer regelgevingshandelingen nietig verklaard moeten worden omdat het milieurecht van de Unie is geschonden (overeenkomstig de bij nationaal recht aan de rechter verleende bevoegdheden), kan de nationale rechter voor een dilemma staan: hoe kunnen de ongewenste milieugevolgen van de nietigverklaring, zeker als er enige tijd zal verstrijken voordat vervangende bepalingen van kracht kunnen zijn, worden beperkt? Het HvJ heeft hiervoor criteria vastgesteld in het arrest-Inter-Environnement Wallonie ⁽¹⁶²⁾, dat betrekking had op een onwettig nitraatactieprogramma, en het arrest-Association France Nature Environnement ⁽¹⁶³⁾, dat betrekking had op een onwettig besluit betreffende strategische milieueffectbeoordeling. Het HvJ bevestigde dat een nationale rechter bevoegd is de rechtsgevolgen van een nietigverklaring te beperken, mits een dergelijke beperking is vereist door een dwingende overweging in verband met de bescherming van het milieu.

⁽¹⁵²⁾ Zaak C-72/12, Altrip, punt 49.

⁽¹⁵³⁾ Zaak C-72/12, Altrip, punt 51.

⁽¹⁵⁴⁾ Zaak C-72/12, Altrip, punten 52-54.

⁽¹⁵⁵⁾ De mogelijkheid om kleine procedurefouten met het oog op de doeltreffende voorzieningen in rechte buiten beschouwing te laten, staat er niet aan in de weg dat een rechter verklaart dat er een procedurefout is gemaakt.

⁽¹⁵⁶⁾ Zaak C-201/02, Wells, punt 65.

⁽¹⁵⁷⁾ Zaak C-201/02, Wells, punt 69.

⁽¹⁵⁸⁾ Zaak C-201/02, Wells, punt 60.

⁽¹⁵⁹⁾ Gevoegde zaken C-128/09 tot en met C-131/09, C-134/09 en C-135/09, Boxus, punt 57, en zaak C-182/10, Solvay e.a., punt 52.

⁽¹⁶⁰⁾ Zaak C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, punten 45-48.

⁽¹⁶¹⁾ Zaak C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, punt 31.

⁽¹⁶²⁾ Zaak C-41/11, Inter-Environnement Wallonie.

⁽¹⁶³⁾ Zaak C-379/15, Association France Nature Environnement.

162. De bevoegdheid van de nationale rechter om de gevolgen van nietigverklaring te beperken, kan echter slechts worden uitgeoefend wanneer bepaalde voorwaarden zijn vervuld ⁽¹⁶⁴⁾:
- met de bestreden bepaling van nationaal recht wordt naar behoren uitvoering gegeven aan het recht van de Unie op het gebied van bescherming van het milieu;
 - de vaststelling en de inwerkingtreding van een nieuwe bepaling van nationaal recht kunnen de uit de nietigverklaring van de bestreden bepaling van nationaal recht voortvloeiende nadelige gevolgen voor het milieu niet voorkomen;
 - de nietigverklaring zou tot gevolg hebben dat er met betrekking tot de omzetting een voor het milieu nadeliger rechtsvacuüm ontstaat, in die zin dat deze nietigverklaring zou resulteren in een lager niveau van bescherming;
 - de gevolgen van de bij wijze van uitzondering gehandhaafde bestreden bepaling duren slechts zolang dit absoluut noodzakelijk is om de maatregelen vast te stellen waarmee de onregelmatigheid kan worden verholpen.

4.4. Instructies om nagelaten maatregelen vast te stellen

Als de bevoegde administratieve autoriteiten vaststellen dat het milieurecht van de Unie niet is nageleefd, moeten zij overwegen algemene of bijzondere maatregelen te nemen om dit aan te pakken. Zo niet, staat het aan de bevoegde nationale rechter om de vereiste maatregelen te nemen.

163. In het Janecek-arrest ⁽¹⁶⁵⁾ beoordeelde het HvJ een situatie waarin een overheidsinstantie had nagelaten een wettelijk vereist actieplan voor luchtkwaliteit op te stellen om hoge fijnstofniveaus aan te pakken, en bevestigde het dat een nationale rechter een overheidsinstantie kan gelasten een dergelijk plan vast te stellen. In dit arrest wordt bijgevolg gewezen op de rol van de nationale rechter om de vaststelling van nagelaten maatregelen te gelasten.
164. Het arrest-Janecek ⁽¹⁶⁶⁾, het arrest-Client Earth ⁽¹⁶⁷⁾ en het arrest-Altrip ⁽¹⁶⁸⁾ gaan nog verder en geven aan dat de rol van de nationale rechter zich uitstrekt tot de controle van de inhoud van besluiten en handelen om te waarborgen dat aan de voorschriften van het recht van de Unie wordt voldaan. Als gevolg daarvan moeten doeltreffende voorzieningen in rechte ook stappen omvatten waarin inhoudelijke tekortkomingen worden aangepakt, zoals een instructie om een reeds goedgekeurd luchtkwaliteitsplan te herzien ⁽¹⁶⁹⁾.

4.5. Herstel van onrechtmatige schade veroorzaakt door een onrechtmatig besluit, handelen of nalaten

De voorzieningen in rechte moeten ook maatregelen omvatten om de door een onrechtmatig besluit, handelen of nalaten veroorzaakte onrechtmatige schade te herstellen. Die maatregelen moeten betrekking hebben op zowel de vergoeding van vermogensschade als de compensatie voor onrechtmatige schade aan het milieu.

165. Op het moment waarop een besluit, handelen of nalaten voor een rechter wordt aangevochten, kan er al schade zijn opgetreden. In het Wells-arrest verklaarde het HvJ dat een lidstaat alle schade ten gevolge van een schending van het milieurecht van de Unie dient te vergoeden ⁽¹⁷⁰⁾. In die zaak noemde het HvJ een financiële vergoeding van de verzoekster voor de geleden milieuschade. Zoals uit latere rechtspraak, en met name uit het arrest-Grüne Liga Sachsen ⁽¹⁷¹⁾, blijkt, strekt de mogelijkheid van herstel zich ook tot het milieu zelf uit — in het bijzonder indien de schade aan het milieu zou zijn voorkomen of gecompenseerd als het geschonden voorschrift zou zijn nageleefd.

4.5.1. Vergoeding van vermogensschade

Volgens het leerstuk van de overheidsaansprakelijkheid kan een inbreuk op het milieurecht van de Unie aan het betrokken publiek een recht op vergoeding van vermogensschade verlenen. Het staat aan de nationale rechter om na te gaan of aan de drie aansprakelijkheidsvoorwaarden van de rechtsorde van de Unie voor het recht op schadevergoeding is voldaan.

⁽¹⁶⁴⁾ Zaak C-379/15, Association France Nature Environnement, punt 38.

⁽¹⁶⁵⁾ Zaak C-237/07, Janecek, punten 39-42.

⁽¹⁶⁶⁾ Zaak C-237/07, Janecek, punt 46.

⁽¹⁶⁷⁾ Zaak C-404/13, Client Earth, punt 58. In deze zaak, die betrekking had op een situatie waarin bindende luchtkwaliteitsgrenswaarden krachtens de luchtkwaliteitsrichtlijn (2008/50/EG) van toepassing waren, oordeelde het HvJ dat „wanneer een lidstaat de vereisten van artikel 13, lid 1, tweede alinea, van [Richtlijn 2008/50/EG] niet heeft nageleefd maar evenmin onder de voorwaarden van artikel 22 van deze richtlijn om uitstel van het uiterste tijdstip heeft verzocht, het aan de bevoegde nationale rechter, waarbij eventueel beroep is ingesteld, staat om jegens de nationale autoriteit alle noodzakelijke maatregelen te treffen, zoals een bevel, opdat deze autoriteit het in genoemde richtlijn vereiste plan onder de daarin gestelde voorwaarden opstelt”.

⁽¹⁶⁸⁾ Zaak C-72/12, Altrip.

⁽¹⁶⁹⁾ Zie voetnoot 163.

⁽¹⁷⁰⁾ Zaak C-201/02, Wells, punt 66.

⁽¹⁷¹⁾ Zaak C-399/14, Grüne Liga Sachsen.

166. In de Leth-zaak, die betrekking had op een vordering tot vergoeding van vermogensschade wegens gestelde waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van de uitbreiding van een luchthaven zonder milieueffectbeoordeling, verduidelijkte het HvJ de mogelijkheid van vergoeding van vermogensschade wegens schending van een voorschrift van het milieurecht van de Unie. Het HvJ bevestigde dat de voorkoming van vermogensschade onder de beschermingsdoelstelling van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) valt en dat het een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat is om, met inachtneming van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel, de toepasselijke procedurele voorschriften voor schadeloosstellingsvorderingen vast te stellen ⁽¹⁷²⁾. Het herinnerde aan vaste rechtspraak waarin een leerstuk van overheidsaansprakelijkheid is ontwikkeld, dat inhoudt dat benadeelde particulieren recht hebben op schadevergoeding wanneer is voldaan aan drie voorwaarden:

- het geschonden voorschrift van het recht van de Unie strekt ertoe hun rechten toe te kennen;
- het gaat om een voldoende gekwalificeerde schending van dat voorschrift, en
- er bestaat een causaal verband tussen deze schending en de door de particulieren geleden schade ⁽¹⁷³⁾.

Het HvJ benadrukte dat rekening moet worden gehouden met de aard van het geschonden voorschrift en trok in twijfel dat het verzuim van een milieueffectbeoordeling als zodanig de oorzaak van de waardevermindering van een onroerende zaak zou zijn ⁽¹⁷⁴⁾. Het bevestigde bovendien dat het aan de nationale rechter staat om de vraag te beantwoorden of aan de voorwaarden voor schadevergoeding is voldaan.

167. De motivering van het Leth-arrest is ook van toepassing op andere schendingen van het milieurecht van de Unie waarbij het gaat om wetgeving die tot bescherming of verlening van subjectieve rechten, waaronder het recht op toegang tot de rechter, strekt.

4.5.2. Aanpak van onrechtmatige schade aan het milieu

168. In de zaak-Grüne Liga Sachsen kreeg het HvJ vragen voorgelegd betreffende de uitlegging van de habitatrichtlijn (92/43/EEG) in een situatie waarin een brug reeds in een krachtens de richtlijn beschermd gebied was gebouwd zonder dat eerst de nodige waarborgen waren getroffen. Volgens het HvJ moest deze situatie alsnog worden aangepakt op een wijze die zo goed mogelijk overeenkwam met de handelswijze die zou zijn gevolgd als het project nog niet was uitgevoerd. Er moest mutatis mutandis worden voldaan aan soortgelijke voorwaarden. Dit betekende dat het effect van de brug naar behoren moest worden beoordeeld, waarbij zelfs rekening moest worden gehouden met de mogelijkheid van afbraak van de brug om schade te voorkomen ⁽¹⁷⁵⁾. Tevens kan uit het arrest worden afgeleid dat compensatie moest worden geboden voor reeds aan het beschermde gebied aangebrachte onrechtmatige schade ⁽¹⁷⁶⁾.

169. Milieuschade moet worden aangepakt op een doeltreffende wijze die in overeenstemming is met de doelstellingen van de toepasselijke milieuwetgeving van de Unie ⁽¹⁷⁷⁾.

4.6. Voorlopige maatregelen

Een nationale rechter die een geschil behandelt waarop het milieurecht van de Unie van toepassing is, moet voorlopige maatregelen kunnen gelasten.

170. Voorlopige maatregelen — in artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus „dwangmiddelen tot rechtsherstel” genoemd — stellen een rechter in staat te gelasten dat een betwist besluit of handelen niet wordt toegepast of dat een positieve maatregel wordt genomen voordat de rechter definitief uitspraak doet. Zij zijn bedoeld om te voorkomen dat schade ontstaat als gevolg van een besluit of handelen dat uiteindelijk onrechtmatig kan blijken te zijn.

171. In de Križan-zaak werd het HvJ in verband met een vergunningsprocedure voor een stortplaats gevraagd of de bepalingen inzake toegang tot de rechter van wat nu de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU) is, voorlopige maatregelen toestaan (hoewel zij niet specifiek worden genoemd). Het verklaarde: „Het instellen van het in artikel 15 bis van [de toenmalige Richtlijn 96/61/EG] voorziene beroep kan die verontreiniging [...] niet doeltreffend voorkomen wanneer niet kan worden verhinderd dat een installatie waarvoor mogelijkwijze in strijd met die richtlijn een vergunning is verleend, in werking blijft in afwachting van een definitief besluit over de rechtmatigheid van die vergunning. Hieruit volgt dat de waarborging van de doeltreffendheid van het in

⁽¹⁷²⁾ Zaak C-420/11, Leth, punten 36 en 38.

⁽¹⁷³⁾ Zaak C-420/11, Leth, punt 41.

⁽¹⁷⁴⁾ Zaak C-420/11, Leth, punt 46.

⁽¹⁷⁵⁾ Zaak C-399/14, Grüne Liga Sachsen, punt 75.

⁽¹⁷⁶⁾ Het HvJ oordeelde namelijk dat de toekomst van de brug in het licht van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn (92/43/EEG) moest worden beoordeeld. Volgens die bepaling moeten compenserende maatregelen worden genomen indien een tot schade leidend project, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om redenen van groot openbaar belang wordt toegestaan.

⁽¹⁷⁷⁾ Zie ook zaak C-104/15, Commissie/Roemenië, punt 95, ten aanzien van het belang om bij de aanpak van niet-naleving rekening te houden met voorschriften betreffende resultaten. Deze zaak betrof artikel 4 en artikel 13, lid 2, van de richtlijn mijnbouwafval (2006/21/EG).

voornoemd artikel 15 bis voorziene beroep vereist dat de leden van het betrokken publiek het recht hebben om bij de rechter of bij een onafhankelijk en onpartijdig orgaan te verzoeken dat voorlopige maatregelen worden gelast die deze verontreiniging kunnen voorkomen, eventueel ook door tijdelijke opschorting van de bestreden vergunning.”⁽¹⁷⁸⁾

172. In het Križan-arrest herinnerde het HvJ er ook aan dat de mogelijkheid van voorlopige maatregelen een algemeen vereiste van de rechtsorde van de Unie is. Bij gebreke van bepalingen van de Unie staat het, overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie, aan de lidstaten om nadere voorwaarden voor het toekennen van voorlopige maatregelen vast te stellen.
173. Het HvJ heeft zelf criteria vastgesteld voor beslissingen over verzoeken om voorlopige maatregelen waarvoor het zelf bevoegd is. In zijn beschikkingen, die ook het milieurecht van de Unie betreffen, heeft het HvJ verwezen naar de noodzaak dat een voorgelegde zaak op het eerste gezicht gerechtvaardigd lijkt, naar de spoedeisendheid en naar de belangenafweging⁽¹⁷⁹⁾.

5. KOSTEN

5.1. Inleiding

De lidstaten moeten waarborgen dat de procedures voor rechterlijke toetsing van een besluit, handelen en nalaten met betrekking tot het milieurecht van de Unie niet onevenredig kostbaar zijn.

174. De kosten van een rechterlijke toetsingsprocedure kunnen een belangrijke afschrikkende werking hebben om een zaak bij een nationale rechter aanhangig te maken. Dit geldt in het bijzonder voor milieuzaken, die vaak aanhangig worden gemaakt om algemene publieke belangen te beschermen en waarvan geen financieel voordeel te verwachten valt. Als het betrokken publiek de mogelijke voordelen van een proces afweegt tegen het risico van hoge proceskosten, dan kan het zelfs in duidelijk gerechtvaardigde gevallen afzien van het indienen van een verzoek om rechterlijke toetsing.
175. Om de potentiële afschrikkende werking van proceskosten tegen te gaan, is in artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus bepaald dat de in de leden 1 tot en met 3 van dat artikel bedoelde procedures niet onevenredig kostbaar mogen zijn. Lid 4 is een aanvullende bepaling voor de leden 1, 2 en 3 en de kostenbepaling is bijgevolg van belang voor alle soorten procedures in verband met het milieurecht van de Unie uit hoofde van die leden⁽¹⁸⁰⁾.
176. Bepaalde EU-richtlijnen bevatten een expliciet op artikel 9, lid 4, gebaseerd voorschrift betreffende de kosten⁽¹⁸¹⁾. De kostenvoorschriften van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU), die beide gebaseerd zijn op artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus, zijn uitgelegd in de rechtspraak van het HvJ⁽¹⁸²⁾.
177. Bovendien heeft het HvJ in de zaak-Edwards en Pallikaropoulos verklaard dat het voorschrift dat een procedure niet onevenredig kostbaar mag zijn „op milieugebied, voort[komt] uit de eerbiediging van het in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en van het doeltreffendheidsbeginsel, volgens hetwelk de procedureregels voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen, de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken”⁽¹⁸³⁾. De kostenregeling moet bijgevolg garanderen dat de door de Unie verleende rechten daadwerkelijk kunnen worden uitgeoefend.
178. Het HvJ heeft in dit verband een aantal criteria ontwikkeld om te voorkomen dat procedures onevenredig kostbaar worden.

⁽¹⁷⁸⁾ Zaak C-416/10, Križan, punt 109.

⁽¹⁷⁹⁾ Zie bijvoorbeeld de beschikking in zaak C-76/08 R., Commissie/Malta, punt 21, waarin vermeld is dat het vaste rechtspraak is dat voorlopige maatregelen door de rechter in kort geding alleen worden toegestaan, indien wordt aangetoond dat zij op het eerste gezicht feitelijk en rechtens gerechtvaardigd zijn (fumus boni juris), en dat zij spoedeisend zijn in die zin dat zij ter voorkoming van ernstig en onherstelbaar nadeel voor de belangen van de verzoeker reeds vóór de beslissing in de hoofdzaak moeten worden vastgesteld en effect sorteren. De rechter in kort geding weegt in voorkomend geval ook de betrokken belangen af (zie onder meer de beschikking in zaak C-404/04 P-R, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie, Jurispr. 2005, blz. I-3539, punt 10, en de reeds aangehaalde zaak). In punt 22 wordt erop gewezen dat deze voorwaarden cumulatief zijn, zodat het verzoek om voorlopige maatregelen moet worden afgewezen wanneer aan een ervan niet is voldaan (zie onder meer de zaak-Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie, punt 11, en de reeds aangehaalde zaak).

⁽¹⁸⁰⁾ Zie ook zaak C-268/06, Impact, punt 51.

⁽¹⁸¹⁾ Artikel 11, lid 4, van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU); artikel 25, lid 4, van de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU), en artikel 23 van de Seveso III-richtlijn (2012/18/EU).

⁽¹⁸²⁾ Zaak C-427/07, Commissie/Ierland; zaak C-260/11, Edwards en Pallikaropoulos, en zaak C-530/11, Commissie/Verenigd Koninkrijk.

⁽¹⁸³⁾ Zaak C-260/11, Edwards en Pallikaropoulos, punt 33.

5.2. Criteria voor het beoordelen van de vraag of een procedure onevenredig kostbaar is

Het voorschrift dat rechterlijke toetsingsprocedures niet onevenredig kostbaar mogen zijn, moet op het niveau van de Unie worden geïnterpreteerd. Het betreft alle kosten van de deelname aan een procedure, met inbegrip van financiële waarborgen die van een verzoeker worden verlangd, en geldt voor alle gerechtelijke stadia. Verzoekers hebben recht op redelijke voorspelbaarheid van de te verwachten kosten. Indien een nationale rechter bevoegd is de kosten voor een in het ongelijk gestelde verzoeker te bepalen, kan hij rekening houden met subjectieve overwegingen in verband met de verzoeker en moet hij tegelijkertijd waarborgen dat de kosten objectief gezien niet onredelijk zijn.

a) Nationale rechters en bepalingen inzake kosten

179. In artikel 3, lid 8, van het Verdrag van Aarhus is bepaald dat de bevoegdheden van de nationale rechter om in een rechtsgeding redelijke kosten toe te wijzen, onverlet moeten blijven. In de rechtspraak van het HvJ is bevestigd dat het voorschrift betreffende de kosten nationale rechters niet verbiedt zich over de kosten uit te spreken ⁽¹⁸⁴⁾.
180. Volgens artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus mogen de procedures echter niet onevenredig kostbaar zijn. In dit verband heeft het HvJ bevestigd dat de uitlegging van het begrip „onevenredig kostbaar” (of „buitensporig kostbaar”) niet uitsluitend door het nationale recht kan worden beheerst en dat dit omwille van de eenvormige toepassing van het recht van de Unie en het gelijkheidsbeginsel in de gehele Europese Unie autonoom en uniform moet worden uitgelegd ⁽¹⁸⁵⁾.
181. Het HvJ heeft opgemerkt dat het voorschrift in de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU) dat procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn, „impliceert dat de in deze artikelen bedoelde personen er niet van worden weerhouden om een binnen de werkingssfeer van deze artikelen vallend beroep in rechte in te stellen of voort te zetten wegens de financiële last die hieruit kan voortvloeien” ⁽¹⁸⁶⁾.
182. Het HvJ heeft onderzocht hoe het kostenvoorschrift in nationaal recht is vastgelegd. Het heeft geoordeeld dat de omzetting ⁽¹⁸⁷⁾ voor de verzoekende partij, wat zowel het bestaan als de omvang betreft van de kosten van de gerechtelijke procedure die zij inleidt, een redelijke voorspelbaarheid zou moeten waarborgen ⁽¹⁸⁸⁾.
183. Het HvJ heeft verklaard dat het kostenvoorschrift moet worden uitgelegd in verband met alle kosten die worden veroorzaakt door deelneming aan gerechtelijke procedures ⁽¹⁸⁹⁾. Er moet bijgevolg rekening worden gehouden met alle kosten die door de betrokken partij worden gedragen, zoals de kosten van vertegenwoordiging in rechte, gerechtskosten en de kosten van gegevensverzameling en honoraria van deskundigen.
184. Voorts heeft het HvJ, in verband met voorlopige maatregelen, verduidelijkt dat het kostenvoorschrift tevens geldt voor financiële kosten die resulteren uit maatregelen die de nationale rechter kan opleggen als voorwaarde voor de toekenning van voorlopige maatregelen in het kader van geschillen die uit de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU) voortvloeien ⁽¹⁹⁰⁾. Het HvJ heeft daarbij specifiek gekeken naar de kosten in verband met financiële waarborgen (zoals borgstellingen of tegenprestaties bij schade) die van een verzoekende partij worden verlangd om de schade te vergoeden die ontstaat wanneer een project vertraging oploopt als gevolg van een afgewezen vordering. Enerzijds heeft het verklaard dat het voorschrift dat de procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn, niet aldus kan worden uitgelegd dat het zich a priori verzet tegen toepassing van een financiële waarborg wanneer het nationale recht daarin voorziet ⁽¹⁹¹⁾. Anderzijds gaf het aan dat „de rechter die daarover uitspraak doet, zich ervan [dient] te vergewissen dat het daaruit voor de verzoekende partij resulterende financiële risico ook in aanmerking wordt genomen bij de verschillende proceskosten wanneer deze rechter beoordeelt of de procedure niet buitensporig kostbaar is” ⁽¹⁹²⁾.
185. Een ander criterium betreft de gerechtelijke stadia waarvoor het kostenvoorschrift geldt. Het HvJ heeft verduidelijkt dat het geldt voor alle gerechtelijke stadia, d.w.z. niet alleen voor procedures in eerste aanleg, maar ook voor hoger beroep of tweede hoger beroep ⁽¹⁹³⁾.

⁽¹⁸⁴⁾ Zaak C-427/07, Commissie/Ierland, punt 92.

⁽¹⁸⁵⁾ Zaak C-260/11, Edwards en Pallikaropoulos, punten 29 en 30.

⁽¹⁸⁶⁾ Zaak C-260/11, Edwards en Pallikaropoulos, punt 35.

⁽¹⁸⁷⁾ De rechtspraak betreft de kostenvoorschriften in de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) en de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU), waarvoor de omzettingsverplichting geldt die op alle richtlijnen van toepassing is.

⁽¹⁸⁸⁾ Zaak C-530/11, Commissie/Verenigd Koninkrijk, punt 58.

⁽¹⁸⁹⁾ Zaak C-427/07, Commissie/Ierland, punt 92.

⁽¹⁹⁰⁾ Zaak C-530/11, Commissie/Verenigd Koninkrijk, punt 66. Hetzelfde geldt naar analogie voor de Seveso III-richtlijn (2012/18/EU).

⁽¹⁹¹⁾ Zaak C-530/11, Commissie/Verenigd Koninkrijk, punt 67.

⁽¹⁹²⁾ Zaak C-530/11, Commissie/Verenigd Koninkrijk, punt 68.

⁽¹⁹³⁾ Zaak C-260/11, Edwards en Pallikaropoulos, punten 45 en 48.

b) *Toepassing van het beginsel dat de verliezer betaalt en andere benaderingen voor de toewijzing van kosten*

186. Het HvJ is ingegaan op de wijze waarop nationale rechters het beginsel dat de verliezer betaalt moeten toepassen wanneer zij zich uitspreken over de kosten voor partijen wier milieuvorderingen zijn afgewezen. Volgens dit beginsel kan een nationale rechter de volledige proceskosten, inclusief die van de andere partij, aan de verliezende partij toewijzen. In de rechtspraak is vastgesteld dat de nationale rechter bij de toewijzing van proceskosten rekening kan houden met zowel subjectieve als objectieve overwegingen. In de rechtspraak wordt ook de stelling dat een procedure voor een verzoekende partij niet buitensporig kostbaar kan zijn omdat zij zelf de rechtsvordering heeft ingesteld, afgewezen ⁽¹⁹⁴⁾.
187. Subjectieve elementen zijn:
- de economische situatie van de betrokkene;
 - de redelijke kans van slagen van de verzoeker;
 - het belang dat voor de verzoeker en voor de bescherming van het milieu op het spel staat;
 - de complexiteit van het toepasselijke recht en van de toepasselijke procedure, en
 - het eventueel roekeloze karakter van de verschillende beroepstadië ⁽¹⁹⁵⁾.
188. Behalve dat een nationale rechter rekening moet houden met de individuele situatie van de verzoekende partij (subjectieve beoordeling) en de voorliggende individuele feiten, moet hij ook een objectieve beoordeling verrichten om te waarborgen dat de kosten objectief gezien niet onredelijk zijn. Het HvJ heeft dit benadrukt in verband met de actieve rol die leden van het publiek en hun verenigingen bij de bescherming van het milieu moeten spelen ⁽¹⁹⁶⁾. Derhalve mogen de kosten van een procedure de financiële mogelijkheden van de betrokkene niet te boven gaan, noch in elk geval objectief gezien onredelijk zijn ⁽¹⁹⁷⁾.
189. Wanneer het beginsel dat de verliezer betaalt van toepassing is, kan het nuttig zijn bij de toewijzing van de kosten een kostenplafond te hanteren, waardoor de te verwachten kosten voorspelbaarder en beheersbaarder worden. Hierbij wordt een mechanisme, de „maatregel tot beperking van de kosten”, toegepast dat ervoor zorgt dat in een vroeg stadium van de procedure een plafond wordt vastgesteld voor de kosten die de verzoeker verschuldigd is als zijn vordering wordt afgewezen. Bij „wederzijdse beperking van de kosten” wordt tevens bepaald hoeveel kosten de verzoeker kan terugvorderen indien hij in het gelijk wordt gesteld. Bij eenzijdige beperking van de kosten worden de kosten die een in het ongelijk gestelde verzoeker moet dragen, tot een bepaald bedrag beperkt waardoor de voorspelbaarheid van het financiële risico toeneemt. Bij wederzijdse beperking van de kosten wordt ook de aansprakelijkheid van de overheidsinstantie voor de betaling aan een in het gelijk gestelde verzoeker beperkt en moet de rest door de verzoeker zelf worden gedragen.
190. In de zaak-Commissie/Verenigd Koninkrijk onderzocht het HvJ een systeem van beperking van de kosten en merkte het op dat de mogelijkheid voor de aangezochte rechter om een maatregel tot beperking van de kosten te nemen, in beginsel een grotere voorspelbaarheid van de proceskosten verzekert en bijdraagt aan de inachtneming van het voorschrift dat de procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn ⁽¹⁹⁸⁾. Vanwege verscheidene bijzondere kenmerken van het door de lidstaat toegepaste kostenbeperkingsstelsel — zoals het ontbreken van een verplichting om de kosten te beperken wanneer de proceskosten objectief gezien onredelijk zijn, en de uitsluiting van kostenbeperking wanneer alleen het particuliere belang van de verzoekende partij aan de orde is — concludeerde het HvJ dat dit systeem geen methode was om te voldoen aan het voorschrift dat de procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn.
191. De redenering die het HvJ in de zaak-Commissie/Verenigd Koninkrijk op een specifiek kostenbeperkingsstelsel heeft toegepast, geldt naar analogie ook voor andere benaderingen voor de toewijzing van kosten. Als een nationale rechter over een beoordelingsmarge beschikt om aan elke partij — waaronder de partij wier vordering is toegewezen — haar eigen kosten toe te wijzen (wederzijdse kostentoeewijzing), dient hij bijgevolg rekening te houden met het criterium van het HvJ dat de kosten objectief gezien niet onredelijk mogen zijn. Een vaste toewijzing van de eigen proceskosten aan de verzoekende partij in milieuzaken, ook als haar vordering wordt toegewezen, kan op zichzelf worden beschouwd als onredelijk en strijdig met artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus, waarin bepaald is dat de procedures billijk moeten zijn.
192. „Eenzijdige kostenverschuiving” is een benadering voor kostentoeewijzing waarbij een verzoekende partij in een milieuzak haar eigen kosten kan terugvorderen als haar vordering wordt toegewezen (overeenkomstig het

⁽¹⁹⁴⁾ Zaak C-260/11, Edwards en Pallikaropoulos, punt 43.

⁽¹⁹⁵⁾ Zaak C-260/11, Edwards en Pallikaropoulos, punt 42.

⁽¹⁹⁶⁾ Zaak C-260/11, Edwards en Pallikaropoulos, punt 40.

⁽¹⁹⁷⁾ Zaak C-530/11, Commissie/Verenigd Koninkrijk, punt 47.

⁽¹⁹⁸⁾ Zaak C-530/11, Commissie/Verenigd Koninkrijk, punt 54.

beginsel dat de verliezer betaalt), maar geheel of gedeeltelijk wordt vrijgesteld van betaling van de kosten van de andere partij als haar vordering wordt afgewezen. Bij kostenverschuiving kan een deel van de kosten van een verzoekende partij wier vordering wordt afgewezen, door de staat worden gedragen — bijvoorbeeld indien bij de procedure een groot publiek belang wordt geacht gediend te zijn. Aldus kan eenzijdige kostenverschuiving kenmerken hebben die de mogelijke tekortkomingen van andere benaderingen voor kostentoe wijzing ondervangen (ten aanzien van de eisen dat de kosten objectief gezien niet onredelijk mogen zijn en dat de procedure billijk moet zijn).

193. Bepaalde kostenverschuivingsregelingen zijn aan voorwaarden gebonden om het gebruik ervan te beperken, waarbij de met de toewijzing van de kosten belaste nationale rechter criteria moet toepassen zoals het belang van de zaak, het effect op het milieu, de ernst van de inbreuk op het recht of het gedrag van de partijen. Een al te grote beoordelingsmarge kan echter de voorspelbaarheid van de kosten in het gedrang brengen, een aspect waaraan in de rechtspraak van het HvJ groot belang is gehecht, in het bijzonder indien de gerechtelijke procedures hoge advocatenhonoraria meebrengen. Dit kan er tevens toe leiden dat de regeling niet voldoet aan het algemene criterium dat de kosten objectief gezien niet onredelijk mogen zijn ⁽¹⁹⁹⁾.

5.3. Rechtsbijstand

194. In artikel 9, lid 5, van het Verdrag van Aarhus is bepaald dat de verdragsluitende partijen moeten overwegen passende mechanismen voor bijstand in te stellen om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen. Deze bepaling houdt geen verplichting in om een regeling voor rechtsbijstand in te stellen en de secundaire milieuwetgeving van de Unie bevat geen bepalingen ter zake. De lidstaten mogen bijgevolg bepalen of zij al dan niet een regeling voor rechtsbijstand invoeren die het proceskostenrisico in milieuzaken helpt te beperken. Het bestaan van een regeling voor rechtsbijstand volstaat echter niet om aan te tonen dat de procedures niet onevenredig kostbaar zijn, indien de toegang tot rechtsbijstand vermogensafhankelijk is en alleen geldt voor natuurlijke personen. Het voorschrift dat de procedures niet onevenredig kostbaar mogen zijn, geldt namelijk ook voor natuurlijke personen die over de nodige middelen beschikken en voor verenigingen.
195. Tegelijkertijd moet eraan worden herinnerd dat artikel 47, derde alinea, van het Handvest van de grondrechten voorschrijft dat „rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen”. Deze bepaling laat de lidstaten vrij in de middelen waarmee zij justitiabelen rechtsbijstand bieden om te waarborgen dat zij daadwerkelijke toegang tot de rechter hebben. De lidstaten mogen hun regelingen voor rechtsbijstand derhalve vormgeven op de wijze die zij passend achten. Voorbeelden zijn toegang tot advies in de precontentieuze fase, juridische bijstand en vertegenwoordiging in rechte, en vrijstelling van — of een bijdrage in de — proceskosten. Het recht op rechtsbijstand is niet absoluut en kan, net als het recht op toegang tot een rechter, aan beperkingen gebonden zijn. Daarom staat het de lidstaten vrij voorwaarden vast te stellen voor de verlening van rechtsbijstand, die bijvoorbeeld verband kunnen houden met de kans van slagen van de vordering. Deze voorwaarden mogen echter niet tot gevolg hebben dat natuurlijke personen hun recht op „concrete en effectieve” toegang tot de rechter niet kunnen uitoefenen ⁽²⁰⁰⁾.

6. TERMIJNEN, TIJDIGHEID EN DOELTREFFENDHEID VAN PROCEDURES

De lidstaten mogen voorschrijven dat verzoekende partijen in milieuzaken hun verzoek om rechterlijke toetsing binnen bepaalde redelijke termijnen indienen. Op grond van artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus moeten de lidstaten waarborgen dat de rechterlijke toetsingsprocedures snel verlopen.

196. Voor de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden zijn een aantal overwegingen in verband met de tijd van belang: voorschriften dat verzoekende partijen hun milieuvorderingen binnen bepaalde termijnen moeten instellen en voorschriften dat de rechterlijke toetsingsprocedures snel moeten verlopen.
197. In het arrest-Stadt Wiener Neustadt bevestigde het HvJ dat de vaststelling van redelijke beroepstermijnen in het belang van de rechtszekerheid verenigbaar is met het recht van de Unie. Hierdoor wordt tegelijkertijd bescherming geboden aan de betrokken particulier en aan de betrokken autoriteit ⁽²⁰¹⁾.
198. De snelheid van gerechtelijke procedures vormt een belangrijke garantie dat de rechterlijke toetsing doeltreffend is. In artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus wordt daarom voorgeschreven dat de in de leden 1, 2 en 3 van dat artikel bedoelde procedures snel moeten verlopen.
199. Snelle procedures dienen verschillende doelen. Zij zorgen ervoor dat onverwijld juridische duidelijkheid wordt geboden en dat gerechtelijke procedures onverwijld worden afgesloten. Lange procedures leiden doorgaans tot hogere proceskosten, waardoor de financiële last voor de partijen bij een proces toeneemt; ook kunnen projecten en andere economische activiteiten die uiteindelijk rechtmatig bevonden worden, erdoor vertraagd worden. Niet alleen de verzoekende partijen, maar alle partijen bij processen betreffende milieuaangelegenheden, waaronder marktdeelnemers, zijn dus gebaat bij snelle procedures.

⁽¹⁹⁹⁾ Zaak C-530/11, Commissie/Verenigd Koninkrijk, punt 47.

⁽²⁰⁰⁾ Zie Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten, artikel 47, derde alinea.

⁽²⁰¹⁾ Zaak C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, punt 41.

200. Het voorschrift in artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus dat procedures snel moeten verlopen, is niet duidelijk en onvoorwaardelijk genoeg om rechtstreeks toepasselijk te zijn, en moet bijgevolg in nationaal recht worden omgezet om effect te sorteren.
201. Een algemene verplichting om te waarborgen dat een zaak binnen een redelijke termijn wordt behandeld, is ook opgenomen in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten, dat overeenkomt met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, betreffende het recht op een eerlijk proces.

7. PRAKTISCHE INFORMATIE

Aan het publiek moet praktische informatie worden verstrekt over de toegang tot rechterlijke toetsingsprocedures.

202. Volgens artikel 9, lid 5, van het Verdrag van Aarhus moeten de verdragsluitende partijen waarborgen „dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot [...] rechterlijke herzieningsprocedures”. Ook in bepaalde secundaire wetgeving van de Unie waarin de voorschriften van het Verdrag van Aarhus zijn omgezet, is aandacht besteed aan de verplichting om het publiek te informeren over de rechten op toegang tot de rechter⁽²⁰²⁾. Deze verplichting geldt voor de in artikel 9, leden 1 tot en met 3, van het Verdrag van Aarhus bedoelde procedures.
203. Met betrekking tot de verplichting die nu in artikel 11, lid 5, van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU) is opgenomen⁽²⁰³⁾, benadrukte het HvJ in het arrest-Commissie/Ierland dat „de verplichting om aan het publiek praktische informatie te verstrekken over de toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties [...] [dient] te worden aangemerkt als een nauwkeurig bepaalde resultaatsverplichting, op de uitvoering waarvan de lidstaten moeten toezien”⁽²⁰⁴⁾. Het verklaarde ook dat „bij het ontbreken van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen inzake het ter beschikking stellen van informatie over de aldus aan het publiek toegekende rechten, kunnen het enkel middels publicatie of via elektronische weg verstrekken van regels inzake de beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties, en de mogelijkheid van toegang tot rechterlijke beslissingen, niet worden geacht voldoende duidelijk en nauwkeurig te garanderen dat het betrokken publiek in staat is zijn rechten op toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te kennen”⁽²⁰⁵⁾.
204. De lidstaten beschikken over een ruime beoordelingsmarge voor de wijze waarop zij aan dit voorschrift moeten voldoen. Het arrest-Commissie/Ierland bevestigt echter dat het niet volstaat dat lidstaten enkel nationale regels publiceren inzake de toegang tot de rechter en de mogelijkheid van toegang tot beslissingen van nationale rechters. De vermelding door het HvJ dat voldoende duidelijk en nauwkeurig moet worden gegarandeerd dat het betrokken publiek in staat is zijn rechten op toegang tot de rechter te kennen, wijst erop dat de lidstaten ten eerste moeten overwegen voor wie de informatie bedoeld is, ten tweede wat de inhoud van de informatie moet zijn, en ten derde op welke wijze de informatie gepresenteerd moet worden.
205. Wat de geadresseerden betreft, moet worden gewaarborgd dat de informatie een breed en representatief publiek kan bereiken. Het kan onvoldoende zijn om uitsluitend op een website praktische informatie te geven, aangezien een aanzienlijk deel van de bevolking wellicht geen toegang heeft tot informatie op internet. Hoewel dit een doeltreffend en doelmatig hulpmiddel is, moet het worden aangevuld met andere maatregelen.
206. Wat de inhoud betreft, moet de informatie over de toetsingsprocedure alle relevante aspecten omvatten die een lid van het publiek helpen te besluiten of een zaak bij de rechter aanhangig gemaakt moet worden.
207. De informatie moet volledig, accuraat en actueel zijn⁽²⁰⁶⁾ en de aandacht vestigen op relevante veranderingen die zich in verband met de toetsingsprocedures voordoen. Het gebruik van verouderde of misleidende informatie kan ernstige gevolgen hebben en er moeten regelingen zijn om dit te voorkomen. Alle rechtsbronnen die gebruikt worden om de voorwaarden voor de toegang te bepalen, moeten worden bestreken, waaronder nationale rechtspraak indien deze een belangrijke rol speelt.
208. De informatie moet op een duidelijke en voor een niet-jurist begrijpelijke wijze worden gepresenteerd.
209. In dit verband is ook artikel 3, lid 3, van het Verdrag van Aarhus van belang, waarin bepaald is dat elke partij „milieueducatie en milieubewustzijn onder het publiek [bevordert], in het bijzonder omtrent het verkrijgen van toegang tot informatie, omtrent inspraak in besluitvorming en omtrent het verkrijgen van toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden”.

⁽²⁰²⁾ Bijvoorbeeld artikel 11, lid 5, van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (2011/92/EU).

⁽²⁰³⁾ Eerder opgenomen in artikel 10, lid 6, van Richtlijn 85/337/EEG.

⁽²⁰⁴⁾ Zaak C-427/07, Commissie/Ierland, punt 97 (onderstreping toegevoegd).

⁽²⁰⁵⁾ Zaak C-427/07, Commissie/Ierland, punt 98.

⁽²⁰⁶⁾ Zie ook de informatie over toegang tot de rechter op het e-justitieportaal, die door de lidstaten regelmatig moet worden geactualiseerd: https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-en.do

D. CONCLUSIE

210. Uit de analyse blijkt dat de bestaande voorschriften van het acquis van de Unie, en in het bijzonder de voorschriften in het secundaire milieurecht van de Unie en in internationale verbintenissen, zoals uitgelegd door het HvJ, reeds een coherent kader voor de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden bieden. De bestaande voorschriften bestrijken alle belangrijke aspecten op dit gebied en waarborgen dat leden van het publiek, waaronder milieu-ngo's, het recht hebben een zaak bij een nationale rechter aanhangig te maken, dat die zaken naar behoren worden onderzocht en wordt voorzien in doeltreffende voorzieningen in rechte. Bovendien blijkt uit de opeenvolgende arresten die het afgelopen decennium zijn geweest, dat het HvJ veel belang aan de toegang tot de nationale rechter hecht als middel om de doeltreffendheid van het recht van de Unie te waarborgen. Zaken voor de nationale rechter zijn niet alleen een middel om een besluit, handelen of nalaten van overheidsinstanties van de lidstaten op basis van het milieurecht van de Unie te betwisten; zij stellen, door middel van verzoeken om een prejudiciële beslissing uit hoofde van artikel 267 VWEU, ook het HvJ in staat uitspraak te doen over de uitlegging en geldigheid van handelingen van de Unie.
211. Door deze mededeling wordt de toegang tot de nationale rechter vergemakkelijkt doordat de bestaande wettelijke voorschriften worden uitgelegd en geïnterpreteerd. Aldus draagt zij bij tot een betere toepassing van het recht van de Unie. Beoogd wordt hulp te bieden aan de lidstaten, nationale rechters, beoefenaars van juridische beroepen en het publiek, en de Commissie zal met belangstelling volgen hoe de beoogde gebruikers er gebruik van maken en hoe de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden zich verder ontwikkelt in de Unie.
212. De rol van het HvJ zal cruciaal blijven voor de uitlegging van het recht van de Unie betreffende de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, met inbegrip van de naleving van de vereisten die voortvloeien uit artikel 19, lid 1, VEU betreffende effectieve rechterlijke bescherming. In dit verband toont de bestaande rechtspraak de vruchtbare resultaten van de samenwerking tussen het HvJ en de nationale rechters in het kader van artikel 267 VWEU. Het valt te verwachten dat deze samenwerking wordt voortgezet. De Commissie zal dit op de voet volgen en relevante nieuwe rechtspraak van het HvJ bestuderen. Zo nodig zal zij overwegen deze mededeling in de toekomst te actualiseren.
-

BIJLAGE I

Lijst van rechtspraak van het HvJ betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden:

- Arrest van 30 mei 1991, Commissie/Duitsland, C-361/88, EU:C:1991:224
- Arrest van 17 oktober 1991, Commissie/Duitsland, C-58/89, EU:C:1991:391
- Arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld, C-72/95, EU:C:1996:404
- Arrest van 14 juli 1998, Safety Hi Tech, C-284/95, EU:C:1998:352
- Arrest van 29 april 1999, Standley, C-293/97, EU:C:1999:215
- Arrest van 7 december 2000, Commissie/Frankrijk, C-374/98, EU:C:2000:670
- Arrest van 7 januari 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12
- Arrest van 7 september 2004, Waddenzee, C-127/02, EU:C:2004:482
- Arrest van 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163
- Arrest van 25 juli 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447
- Arrest van 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223
- Arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland, C-215/06, EU:C:2008:380
- Arrest van 16 juli 2009, Commissie/Ierland, C-427/07, EU:C:2009:457
- Arrest van 30 april 2009, Mellor, C-75/08, EU:C:2009:279
- Arrest van 15 oktober 2009, Djurgården, C-263/08, EU:C:2009:631
- Arrest van 12 mei 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz, C-115/09, EU:C:2011:289
- Arrest van 18 oktober 2011, Boxus, gevoegde zaken C-128/09 tot en met C-131/09, C-134/09 en C-135/09, EU:C:2011:667
- Arrest van 8 maart 2011, LZ I, C-240/09, EU:C:2011:125
- Arrest van 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu, C-165/09 tot en met C-167/09, EU:C:2011:348
- Arrest van 16 februari 2012, Solvay e.a., C-182/10, EU:C:2012:82
- Arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie, C-41/11, EU:C:2012:103
- Arrest van 15 januari 2013, Križan, C-416/10, EU:C:2013:8
- Arrest van 14 maart 2013, Leth, C-420/11, EU:C:2013:166
- Arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221
- Arrest van 3 oktober 2013, Inuit, C-583/11 P, EU:C:2013:625
- Arrest van 7 november 2013, Altrip, C-72/12, EU:C:2013:712
- Arrest van 19 december 2013, Fish Legal en Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853
- Arrest van 13 februari 2014, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-530/11, EU:C:2014:67
- Arrest van 19 november 2014, Client Earth, C-404/13, EU:C:2014:2382
- Arrest van 6 oktober 2015, East Sussex, C-71/14, EU:C:2015:656
- Arrest van 15 oktober 2015, Commissie/Duitsland, C-137/14, EU:C:2015:683
- Arrest van 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen, C-399/14, EU:C:2016:10
- Arrest van 21 juli 2016, Commissie/Roemenië, C-104/15, EU:C:2016:581
- Arrest van 15 oktober 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:683
- Arrest van 28 juni 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603
- Arrest van 8 november 2016, LZ II, C-243/15, EU:C:2016:838
- Arrest van 10 november 2016, Eco-Emballages, C-313/15 en C-530/15, EU:C:2016:859
- Arrest van 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882
- Beschikking van de president van het Hof van 24 april 2008, Commissie/Malta, C-76/08 R, EU:C:2008:252
- Advies 1/09, Invoering van een gemeenschappelijk stelsel voor octrooigeschillenbeslechting, EU:C:2011:123.
-

BIJLAGE II

Genoemde bestaande instrumenten van de Unie

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (habitatrictlijn) (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7).

Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreinigingen door nitraten uit agrarische bronnen (nitraatrichtlijn) (PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1).

Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakingsafval (verpakingsafvalrichtlijn) (PB L 365 van 31.12.1994, blz. 10).

Richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (drinkwaterrichtlijn) (PB L 330 van 5.12.1998, blz. 32). Vervangt Richtlijn 80/778/EEG.

Verordening (EG) nr. 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaag abbrekende stoffen (ozonverordening) (PB L 244 van 29.9.2000, blz. 1). Vervangt Verordening (EG) nr. 3093/94.

Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (kaderrichtlijn water) (PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1).

Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (richtlijn strategische milieueffectbeoordeling of SEA-richtlijn) (PB L 197 van 21.7.2001, blz. 30).

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 (richtlijn toegang tot milieu-informatie) (PB L 41 van 14.2.2003, blz. 26).

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 (inspraakrichtlijn) (PB L 156 van 25.6.2003, blz. 17).

Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (milieuaansprakelijkheidsrichtlijn) (PB L 143 van 30.4.2004, blz. 56).

Besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB L 124 van 17.5.2005, blz. 1).

Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (Aarhusverordening) (PB L 264 van 25.9.2006, blz. 13).

Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EEG (zwemwaterrichtlijn) (PB L 64 van 4.3.2006, blz. 37).

Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn 2004/35/EG (richtlijn mijnbouwafval) (PB L 102 van 11.4.2006, blz. 15).

Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire) (Inspire-richtlijn) (PB L 108 van 25.4.2007, blz. 1).

Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB C 303 van 14.12.2007, blz. 17).

Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (luchtkwaliteitsrichtlijn) (PB L 152 van 11.6.2008, blz. 1).

Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (kaderrichtlijn afvalstoffen) (PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3).

Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (vogelrichtlijn) (PB L 20 van 26.1.2010, blz. 7).

Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (richtlijn industriële emissies) (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17).

Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (milieueffectbeoordelingsrichtlijn) (PB L 26 van 28.1.2012, blz. 1). Vervangt Richtlijn 85/337/EEG.

Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad (Seveso III-richtlijn of richtlijn gevaren van zware ongevallen) (PB L 197 van 24.7.2012, blz. 1).

Aanbeveling 2013/396/EU van de Commissie van 11 juni 2013 over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor collectieve vorderingen tot staking en tot schadevergoeding in de lidstaten betreffende schendingen van aan het EU-recht ontleende rechten (aanbeveling collectieve vorderingen) (PB L 201 van 26.7.2013, blz. 60).

Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG (richtlijn nationale emissieplafonds of NEC-richtlijn) (PB L 344 van 17.12.2016, blz. 1).
