



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 8 november 2012¹

Zaak C-420/11

Jutta Leth

tegen

Republiek Oostenrijk

en

Land Niederösterreich

[verzoek van het Oberste Gerichtshof (Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Milieu — Richtlijn 85/337/EEG — Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten — Vergunning voor project zonder milieueffectbeoordeling — Doelstellingen van milieueffectbeoordeling bij bepaalde openbare en particuliere projecten — Bescherming van particulieren tegen waardeverlies”

I – Inleiding

1. Wanneer de milieueffecten van een project krachtens de MEB-richtlijn² moeten worden beoordeeld, doch deze beoordeling niet is uitgevoerd, mag het project niet worden gerealiseerd.³ Ook dient – zoals het Hof reeds eerder heeft geoordeeld – de betrokken lidstaat alle schade ten gevolge van het achterwege laten van een milieueffectbeoordeling te vergoeden.⁴ Omvat die schadevergoeding echter mede de vergoeding van het waardeverlies van een huis als gevolg van de uitvoering van het niet-beoordeelde project? Dit is de vraag die in het onderhavige geval aan de orde is.

2. De onderhavige zaak betreft een huis waarvan de waarde is verminderd als gevolg van het lawaai van vliegtuigen van een nabijgelegen luchthaven. Deze luchthaven is sinds de inwerkingtreding van de MEB-richtlijn herhaaldelijk zonder milieueffectbeoordeling uitgebreid en het vliegverkeer is aanzienlijk toegenomen.

3. De in het verzoek om een prejudiciële beslissing naar voren gebrachte twijfel of de staat aansprakelijk is voor deze schade, heeft betrekking op de beschermingsdoelstelling van de MEB-richtlijn. Het gaat om de vraag of de schending van een richtlijn die milieuschade moet voorkomen ook kan leiden tot vergoeding van economische schade. In dit opzicht is de aard van de regeling in de MEB-richtlijn van belang: de richtlijn bevat namelijk enkel procedurevoorschriften en geen inhoudelijke vereisten voor de te onderzoeken projecten.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (PB L 156, 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 (PB 2012, L 26, blz. 1) heeft eerstgenoemde richtlijn ingetrokken en gecodificeerd.

3 — Zie in die zin arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, punten 46 en 47).

4 — Arrest van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, Jurispr. blz. I-723, punt 66).

II – Toepasselijke bepalingen

4. De MEB-richtlijn bevat geen schadevergoedingsregelingen. Artikel 3 omschrijft het voorwerp van de milieueffectbeoordeling evenwel als volgt:

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

- mens, dier en plant;
- bodem, water, lucht, klimaat en landschap;
- materiële goederen en het culturele erfgoed;
- de samenhang tussen de in het eerste, tweede en derde streepje genoemde factoren.”

5. Artikel 5, leden 1 en 3, van de MEB-richtlijn bepaalt welke informatie de opdrachtgever dient te verstrekken:

„1. Bij projecten die krachtens artikel 4 moeten worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10, treffen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de opdrachtgever in passende vorm de in bijlage IV bedoelde informatie verstrekt, voor zover:

[...]

3. De informatie die de opdrachtgever overeenkomstig lid 1 moet verstrekken, moet ten minste het volgende bevatten:

[...]

- de nodige gegevens om de voornaamste milieueffecten die het project vermoedelijk zal hebben, te kunnen bepalen en beoordelen;

[...]”

6. Artikel 6 van de MEB-richtlijn regelt de inspraak van het publiek. De aandacht moet worden gevestigd op artikel 6, lid 3, dat betrekking heeft op het toegankelijk maken van informatie:

„De lidstaten zorgen ervoor dat het volgende binnen een redelijke termijn ter beschikking van het betrokken publiek wordt gesteld:

- a) de ingevolge artikel 5 verzamelde informatie;
- b) in overeenstemming met de nationale wetgeving, de voornaamste rapporten en adviezen die aan de bevoegde instanties zijn uitgebracht op het tijdstip waarop het betrokken publiek wordt geïnformeerd in overeenstemming met lid 2;
- c) overeenkomstig de bepalingen van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie [...], andere informatie dan de in lid 2 bedoelde die relevant is voor het besluit overeenkomstig artikel 8 van deze richtlijn en die pas beschikbaar wordt nadat het betrokken publiek overeenkomstig lid 2 van dit artikel is geïnformeerd.”

7. Bijlage IV, punten 3 en 4, bij de MEB-richtlijn concretiseert de ingevolge artikel 5 te verstrekken informatie:

„3. Een beschrijving van de waarschijnlijk belangrijke milieueffecten van het voorgenomen project op met name: de bevolking, fauna en flora, bodem, water, lucht, de klimatologische factoren, materiële goederen, met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, het landschap en de interrelatie tussen genoemde factoren.

4. Een beschrijving van de waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten van het voorgestelde project ten gevolge van:

- het bestaan van het project;
- het gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- de lozing van verontreinigende stoffen, het ontstaan van milieuhinder en de eliminering van afvalstoffen,

en beschrijving van de methode die de opdrachtgever heeft gebruikt voor de milieueffectbeoordeling.”

8. Met betrekking tot het begrip „beschrijving” wordt in punt 4 van bijlage IV bij de MEB-richtlijn bepaald dat „[d]eze beschrijving [...] betrekking [zou] moeten hebben op de directe, en in voorkomend geval op de indirecte, secundaire en cumulatieve effecten op korte, middellange en lange termijn, permanent en tijdelijk, positief en negatief van het project”.

III – Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

9. Mevrouw Leth bezit een huis nabij de luchthaven Wien-Schwechat (Oostenrijk). Tijdens de geldigheidsduur van de verscheidene versies van de MEB-richtlijn heeft deze luchthaven door uitbreidingsmaatregelen diverse wijzigingen ondergaan, zonder dat de milieueffecten daarvan overeenkomstig de richtlijn werden onderzocht.

10. Leth vordert thans van de Oostenrijkse Staat en van het Land Niederösterreich schadevergoeding voor de waardevermindering van haar huis als gevolg van het lawaai van vliegtuigen, en voert ter ondersteuning van haar vordering aan dat ingevolge de richtlijn de milieueffecten van de uitbreidingsprojecten hadden moeten worden beoordeeld.

11. Zonder de noodzaak van een of meer milieueffectbeoordelingen te hebben onderzocht, stelt het Oberste Gerichtshof het Hof in deze procedure de volgende vraag:

„Moet artikel 3 van [de MEB-richtlijn] aldus worden uitgelegd, dat

1. het begrip ‚materiële goederen’ alleen de fysieke goederen als zodanig betreft, of omvat het ook de waarde van deze goederen?
2. de milieueffectbeoordeling ook de bescherming van particulieren tegen financieel nadeel door vermindering van de waarde van hun onroerende zaken tot doel heeft?”

12. In de procedure zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Leth, het Land Niederösterreich, de Republiek Oostenrijk, de Tsjechische Republiek, Ierland, de Helleense Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, alsook door de Europese Commissie. Op Italië en Letland na hebben zij ook deelgenomen aan de behandeling op 17 oktober 2012.

IV – Juridische beoordeling

A – Eerste vraag: begrip „materiële goederen”

13. Met de eerste vraag wenst het Oberste Gerichtshof te vernemen of het begrip „materiële goederen” in artikel 3 van de MEB-richtlijn alleen de fysieke goederen als zodanig betreft, of ook de waarde van deze goederen omvat.

14. Artikel 3 van de MEB-richtlijn beschrijft het voorwerp van de milieueffectbeoordeling. Bij die beoordeling worden de directe en indirecte effecten van een project op verscheidene factoren, waaronder materiële goederen, geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld.

15. De eerste prejudiciële vraag komt er dus op neer of de milieueffectbeoordeling ook de effecten van het onderzochte project op de waarde van de materiële goederen dient te omvatten.

16. In het hoofdgeding gaat het echter niet om de vraag welke inhoud een milieueffectbeoordeling moet hebben, maar om de vraag of het geheel ontbreken van deze beoordeling recht kan geven op een schadevergoeding. Ierland is de mening toegedaan dat deze vraag hypothetisch, en dus niet-ontvankelijk is.

17. Indirect houdt de uitlegging van het begrip „materiële goederen” in ieder geval verband met de centrale vraag van het verzoek om een prejudiciële beslissing, te weten in hoeverre een schending van de MEB-richtlijn recht kan geven op vergoeding van de waardevermindering van materiële goederen. Wanneer bij de milieueffectbeoordeling ook de dreigende waardevermindering moet worden onderzocht, ligt een dergelijke schadevergoedingsplicht immers meer voor de hand dan wanneer deze schade bij die beoordeling buiten beschouwing mag worden gelaten. Daarom dient het Hof deze vraag te beantwoorden.

18. De Commissie wijst er terecht op dat het begrip „materiële goederen” niet noodzakelijk – zoals in het recht van verscheidene lidstaten – beperkt is tot de fysieke goederen als zodanig. De eenvormige toepassing van het Unierecht vereist dat de begrippen van een bepaling die voor de vaststelling van haar betekenis en draagwijdte niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, in de gehele Unie autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd, waarbij rekening moet worden gehouden met de context van de bepaling en het doel van de betrokken regeling.⁵

19. Voorts ben ik het met de Commissie eens dat ingevolge artikel 3 van de MEB-richtlijn de effecten van het lawaai van vliegtuigen op het gebruik door mensen van gebouwen moeten worden onderzocht. Dit gebruik is immers een interrelatie tussen de factoren mens en materieel goed waarmee bij de toepassing van deze bepaling rekening moet worden gehouden.

20. Dat de beoordeling ook betrekking zou hebben op de *waarde* van materiële goederen verdraagt zich, zoals verscheidene betrokkenen evenwel terecht opmerken, niet met de doelstelling van de MEB-richtlijn en is evenmin in de tekst ervan neergelegd.

21. De MEB-richtlijn is krachtens artikel 1, lid 1, en volgens de eerste en de zesde overweging van de considerans ervan gericht op een beoordeling van de milieueffecten van projecten. Daartoe moet krachtens artikel 5 en bijlage IV informatie worden verstrekt. Het ligt dan ook voor de hand enkel rekening te houden met effecten op materiële goederen die naar hun aard ook voor het natuurlijk

5 — Arrest van 19 september 2000, Linster (C-287/98, Jurispr. blz. I-6917, punt 43).

milieu van belang kunnen zijn. Lawaai is in zoverre een goed voorbeeld. Wanneer natuurlijke leefgebieden door lawaai worden verstoord, dan moet dit worden onderzocht.⁶ Hetzelfde geldt wanneer door mensen gebruikte materiële goederen, bijvoorbeeld woonhuizen en tuinen, door het lawaai worden getroffen.

22. Ook de criteria voor de beslissing of de in bijlage II genoemde minder belangrijke projecten een milieueffectbeoordeling vereisen, verzetten zich ertegen de beoordeling uit te breiden tot de waardevermindering van materiële goederen. Deze criteria zijn neergelegd in bijlage III en bevatten aspecten als het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, afvalproductie, milieuverontreiniging, milieuaantastingen, het risico van ongevallen of de belastbaarheid van de natuur, doch niet de economische gevolgen van deze effecten.

23. Voor een uitbreiding van de milieueffectbeoordeling tot economische effecten, beroept de Commissie zich evenwel op het feit dat het Hof reeds herhaaldelijk heeft bevestigd dat de MEB-richtlijn een ruime werkingssfeer en een zeer breed doel heeft.⁷ Deze rechtspraak heeft echter betrekking op de milieueffecten van projecten.⁸ Voor een uitbreiding tot economische gevolgen ontbreekt elk aanknopingspunt.

24. Economische effecten moeten dus worden onderscheiden van milieueffecten. Ook wanneer eerstgenoemde effecten het gevolg zijn van milieueffecten, vallen zij niet meer onder de doelstelling van de MEB-richtlijn, die erin bestaat een onderzoek van de milieueffecten te garanderen.

25. Derhalve moet op de eerste vraag worden geantwoord dat de milieueffectbeoordeling van artikel 3 van de MEB-richtlijn niet de effecten van het onderzochte project op de waarde van materiële goederen omvat.

B – Tweede vraag: Vermogensschade en MEB-richtlijn

26. De tweede vraag raakt aan het wezenlijke probleem van het hoofdgeding. Het Oberste Gerichtshof wenst te vernemen of artikel 3 van de MEB-richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het ook de bescherming van particulieren tegen financieel nadeel door vermindering van de waarde van hun onroerende zaken tot doel heeft.

27. Anders dan bijvoorbeeld artikel 2, lid 1, sub c, van richtlijn 89/665/EEG⁹ op het gebied van overheidsopdrachten, bevat de MEB-richtlijn geen aanwijzingen dat schending van de verplichting tot beoordeling van de milieueffecten een recht op schadevergoeding moet geven.

28. Het beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het gemeenschapsrecht die hem kunnen worden toegerekend, is evenwel inherent aan het systeem van het Verdrag.¹⁰ In het arrest Wells heeft het Hof dan ook – zonder dit tot in details te onderzoeken – reeds geoordeeld dat de desbetreffende lidstaat verplicht is alle door het

6 — Zie arrest van 24 november 2011, Commissie/Spanje (C-404/09, Jurispr. blz. I-11853, punten 84 e.v.).

7 — Arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, Jurispr. blz. I-5403, punt 31); 16 september 1999, WWF e.a. (C-435/97, Jurispr. blz. I-5613, punt 40), en 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, Jurispr. blz. I-1197, punten 32 en 42).

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

9 — Richtlijn van de Raad van 21 december 1989 houdende de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken (PB L 395, blz. 33), zoals gewijzigd bij richtlijn 92/50/EEG van de Raad van 18 juni 1992 (PB L 209, blz. 1); zie in dit verband arrest van 9 december 2010, Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie e.a. (C-568/08, Jurispr. blz. I-12655, punt 87).

10 — Arresten van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, Jurispr. blz. I-5357, punt 35); 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, Jurispr. blz. I-1029, punt 31), en 25 november 2010, Fuß (C-429/09, Jurispr. blz. I-12167, punt 45).

verzuim van een beoordeling van de milieueffecten ontstane schade te vergoeden.¹¹ Dit oordeel dient echter niet aldus te worden opgevat dat niet moet zijn voldaan aan de voorwaarden voor aansprakelijkheid van de lidstaten voor schending van het Unierecht – in dit geval van de MEB-richtlijn.

29. Volgens vaste rechtspraak hebben benadeelde particulieren recht op schadevergoeding wanneer is voldaan aan drie voorwaarden, te weten dat het geschonden voorschrift van Unierecht ertoe strekt hun rechten toe te kennen, dat het om een voldoende gekwalificeerde schending van dat voorschrift gaat en dat er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen deze schending en de door de particulieren geleden schade.¹²

30. Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de eerste van deze voorwaarden. Verduidelijkt moet worden of de in de MEB-richtlijn neergelegde verplichting tot beoordeling van de milieueffecten rechten beoogt toe te kennen aan particulieren die zich in de situatie van Leth bevinden.

31. Ik wil derhalve om te beginnen uiteenzetten in hoeverre particulieren zich op de MEB-richtlijn kunnen beroepen (zie hierna, onder 1). Vervolgens zal ik ingaan op de beschermingsdoelstelling van die richtlijn (zie hierna, onder 2) en ten slotte wil ik onderzoeken in hoeverre het voor de doelstelling van de geschonden norm van belang is dat de richtlijn enkel de procedure van de toelating van projecten regelt, doch niet de inhoudelijke voorwaarden (zie hierna, onder 3).

1. Mogelijkheid van beroep op de MEB-richtlijn

32. Een basisvoorwaarde voor de aanname dat een norm beoogt de benadeelde rechten toe te kennen, is, dat particulieren zich op die norm kunnen beroepen.

33. Dienaangaande staat vast dat de particulier zich op de in artikel 2, lid 1, juncto artikelen 1, lid 2, en 4 van de MEB-richtlijn neergelegde verplichting tot beoordeling van de milieueffecten kan beroepen.¹³ Die richtlijn kent dus aan leden van het betrokken publiek het recht toe om te eisen dat de bevoegde instanties de milieueffecten van het desbetreffende project beoordelen en hen daartoe inspraakmogelijkheden bieden.

34. Daarin verschilt de MEB-richtlijn van de bepalingen inzake het banktoezicht, die, volgens het door enkele betrokkenen aangevoerde arrest Paul e.a., klanten van een insolvabele bank geen recht kunnen geven op schadevergoeding. Anders dan in het geval van de MEB-richtlijn, kunnen particulieren zich niet op de in dat arrest onderzochte bepalingen beroepen.¹⁴ Bovendien bestond er een specifieke regeling ter bescherming van de vermogensbelangen van bankklanten, namelijk de depositogarantie.¹⁵ De MEB-richtlijn bevat geen vergelijkbare bepaling.

11 — Arrest Wells (aangehaald in voetnoot 4, punt 66).

12 — Arrest van 17 april 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, Jurispr. blz. I-2749, punt 78); arresten Fuß (aangehaald in voetnoot 10, punt 47) en Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie e.a. (aangehaald in voetnoot 9, punt 87), en arrest van 20 oktober 2011, Danfoss en Sauer-Danfoss (C-94/10, Jurispr. blz. I-9963, punt 33).

13 — Arrest Wells (aangehaald in voetnoot 4, punt 61). Zie in die zin ook arresten WWF e.a. (aangehaald in voetnoot 7, punten 70 e.v.), en Linster (aangehaald in voetnoot 5, punten 33 e.v.).

14 — Arrest van 12 oktober 2004, Paul e.a. (C-222/02, Jurispr. blz. I-9425, punten 30 en 42 e.v., en conclusie van advocaat-generaal Stix-Hackl van 25 november 2003 in die zaak, punten 124, 126 en 129).

15 — Arrest Paul e.a. (aangehaald in voetnoot 14, punt 27).

2. Beschermingsdoelstelling van de MEB-richtlijn

35. De betrokken lidstaten en het Land Niederösterreich stellen zich evenwel op het standpunt dat onderscheid moet worden gemaakt tussen het beroep op bepalingen van Unierecht enerzijds, en rechten in de zin van de rechtspraak inzake aansprakelijkheid wegens schending van het Unierecht anderzijds. Zoals de vraag van het Oberste Gerichtshof reeds impliceert, nemen zij aan dat moet worden nagegaan of de MEB-richtlijn particulieren een recht moet geven op bescherming tegen economische schade. Voorts twijfelen zij eraan of de richtlijn deze bescherming beoogt.

36. De hierboven voorgestelde beantwoording van de eerste vraag verzet zich er op het eerste gezicht tegen dat de beschermingsdoelstelling van de MEB-richtlijn ook de afwending van economische schade omvat. Het onderzoek van de milieueffecten heeft natuurlijk als primaire doelstelling milieuschade tot een minimum te beperken. Dit sluit evenwel niet uit *bepaalde economische schade* bij de beschermingsdoelstelling van de richtlijn te betrekken. Deze schade is immers slechts een andere uitdrukking van bepaalde aspecten van milieueffecten.

37. Zo moet, ingevolge de artikelen 3 en 5, lid 1, alsmede bijlage IV, punten 3 en 4, bij de MEB-richtlijn, bij de uitbreiding van de luchthavencapaciteit het lawaai van vliegtuigen worden onderzocht omdat het effecten op mensen heeft, namelijk op de betrokken bevolking. Met soortgelijke effecten op het natuurlijk milieu moet zonder twijfel rekening worden gehouden. Wanneer als gevolg van het lawaai van vliegtuigen een leefgebied voor een soort minder aantrekkelijk wordt en die soort dat gebied daardoor minder zou gebruiken, dan moet dat worden onderzocht.¹⁶

38. Indien als gevolg van het lawaai van vliegtuigen de waarde van onroerend goed vermindert, is het economische effect daarin gelegen dat dat goed voor mensen minder aantrekkelijker wordt. Dergelijke schade dient te worden onderscheiden van schade die geen gevolg is van de milieueffecten van het project, bijvoorbeeld schade in de vorm van bepaalde concurrentienadelen. Laatstgenoemde schade houdt geen verband meer met de beschermingsdoelstelling van de MEB-richtlijn.

39. Het verbinden van een schending van de MEB-richtlijn met een recht op schadevergoeding strookt overigens met de ruime uitlegging die deze richtlijn met het oog op de rechtswerking ervan heeft gekregen. Zo moeten de nationale rechterlijke instanties in het kader van beroepen wegens het ontbreken van een milieueffectbeoordeling en binnen de grenzen van de procedurele autonomie de beschikbare nationaalrechtelijke maatregelen nemen die kunnen verhinderen dat een dergelijk plan of programma kan worden uitgevoerd bij ontbreken van een milieueffectbeoordeling.¹⁷ Ook moet in een vergunningsprocedure die in beginsel niet voorziet in een milieueffectbeoordeling, alsnog de beoordeling worden uitgevoerd die in de eerdere procedure met betrekking tot hetzelfde totaalproject achterwege is gebleven.¹⁸ De mogelijkheid om op grond van schending van de MEB-richtlijn een recht op schadevergoeding te doen gelden, zou de toepassing ervan verder versterken.¹⁹ Het oordeel in het arrest Wells dat het achterwege blijven van een milieueffectbeoordeling leidt tot staatsaansprakelijkheid²⁰, moet in deze context worden gezien.

40. De afwending van economische schade als gevolg van lawaai van vliegtuigen valt derhalve binnen de beschermingsdoelstelling van de MEB-richtlijn.

16 — Zie arrest Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 6).

17 — In die zin arrest Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (aangehaald in voetnoot 3).

18 — Arrest van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, Jurispr. blz. I-1753, punt 37).

19 — Zie arresten van 20 september 2001, Courage en Crehan (C-453/99, Jurispr. blz. I-6297, punten 25-27), en 13 juli 2006, Manfredi e.a. (C-295/04-C-298/04, Jurispr. blz. I-6619, punt 60), met betrekking tot vorderingen tot schadevergoeding wegens schending van het kartelrecht.

20 — Aangehaald in voetnoot 4.

3. Vereiste kwalificatie van de doelstelling van de geschonden norm

41. Het is echter de vraag, of de doelstelling van de geschonden norm een nadere kwalificatie behoeft om recht te kunnen geven op schadevergoeding.

42. Het is juist dat artikel 3 – zoals de Commissie opmerkt – verlangt dat milieueffecten worden *beoordeeld* en dat ingevolge artikel 8 met de resultaten van die beoordeling rekening moet worden gehouden bij de vergunningverlening, doch de richtlijn bepaalt niet welke projecten er überhaupt mogen worden uitgevoerd. Zo kan met name, anders dan de Commissie meent, het vereiste van een milieueffectbeoordeling niet worden begrepen als een verplichting tot het afwegen van milieueffecten tegen andere factoren. Derhalve staat de richtlijn zelfs dan niet in de weg aan uitvoering van een project, wanneer bij de milieueffectbeoordeling nadelige milieueffecten worden vastgesteld.

43. Dit procesrechtelijke karakter van de MEB-richtlijn kan aan staatsaansprakelijkheid in de weg staan. Aanwijzingen hiervoor zijn te vinden in de rechtspraak inzake het ontstaan van buitencontractuele aansprakelijkheid van de *Unie*. Daarvoor geldt eveneens als voorwaarde dat sprake moet zijn van schending van een rechtsnorm die beoogt particulieren rechten toe te kennen.²¹

44. In dat verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat eventuele motiveringsgebreken van een normatieve handeling niet kunnen leiden tot aansprakelijkheid van de Unie. Gezien vanuit het stelsel van rechtsbescherming heeft de motivering van de handelingen der instellingen tot doel, het Hof in staat te stellen de wettigheid ervan in het kader van artikel 263 VWEU te toetsen ten behoeve van de justitiabelen voor wie het Verdrag die rechtsgang openstelt.²² De motiveringsplicht heeft derhalve primair een dienende functie, door de eerbiediging mogelijk te maken van andere rechtsvoorschriften, die op hun beurt bij schending ervan recht kunnen geven op schadevergoeding.

45. Ook dient het stelsel van verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende instellingen van de Unie te strekken tot handhaving van het in de Verdragen geregelde evenwicht tussen de instellingen, en niet tot bescherming van particulieren. De niet-eerbiediging van het evenwicht tussen de instellingen kan derhalve op zichzelf geen grond zijn om de Unie jegens de betrokken particulieren aansprakelijk te stellen.²³ Niettemin kunnen particulieren zich beroepen op onbevoegdheid van de handelende instelling om de geldigheid van een door de Unie vastgestelde maatregel in twijfel te trekken.²⁴

46. Deze situaties hebben met elkaar gemeen dat een schending van de desbetreffende rechtsnorm de betrokken schade niet kan veroorzaken. De schadeveroorzakende maatregel kan immers met een toereikende motivering of door de bevoegde instellingen opnieuw worden vastgesteld. De loutere mogelijkheid dat de bevoegde instellingen ter vermijding van de fout bij de uitoefening van een eventueel bestaande discretionaire bevoegdheid een ander besluit zouden hebben genomen, volstaat niet om een recht op schadevergoeding te doen ontstaan. Er bestaat immers geen recht op dat een discretionaire bevoegdheid op een bepaalde wijze wordt uitgeoefend.²⁵ Derhalve kan noch uit de motiveringsplicht, noch uit het evenwicht tussen de instellingen een onvoorwaardelijk recht op voorkoming van schade worden afgeleid.

21 — Arresten van 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie (C-352/98 P, Jurispr. blz. I-5291, punt 41); 9 september 2008, FIAMM e.a./Raad en Commissie (C-120/06 P en C-121/06 P, Jurispr. blz. I-6513, punt 173), en 19 april 2012, Artegoda/Commissie (C-221/10 P, punt 80).

22 — Arresten van 15 september 1982, Kind/EEG (106/81, Jurispr. blz. 2885, punt 14), en 6 juni 1990, AERPO e.a./Commissie (C-119/88, Jurispr. blz. I-2189, punt 20).

23 — Arrest van 13 maart 1992, Vreugdenhil/Commissie (C-282/90, Jurispr. blz. I-1937, punten 20 e.v.), en arrest Artegoda/Commissie (aangehaald in voetnoot 21, punt 81).

24 — Zie bijvoorbeeld arrest van 24 juli 2003, Commissie/Artegoda e.a. (C-39/03 P, Jurispr. blz. I-7885, punt 52).

25 — Zie in die zin, met betrekking tot vertrouwensbescherming, arresten van 15 juli 2004, Di Lenardo en Dilexport (C-37/02 en C-38/02, Jurispr. blz. I-6911, punt 70); 22 juni 2006, België en Forum 187/Commissie (C-182/03 en C-217/03, Jurispr. blz. I-5479, punt 147); 22 december 2008, Centeno Mediavilla e.a./Commissie (C-443/07 P, Jurispr. blz. I-10945, punt 91), en 4 maart 2010, Angé Serrano e.a./Parlement (C-496/08 P, Jurispr. blz. I-1793, punt 93).

47. Het gaat daarbij weliswaar om standpunten die ook in het kader van de causaliteit een rol zouden moeten spelen, doch het Hof van Justitie ziet daarin naar het schijnt ook wezenlijke kenmerken van de desbetreffende normen. Daarom kunnen zij naar hun aard geen recht geven op een schadevergoeding.

48. De MEB-richtlijn geeft evenmin recht gespaard te blijven van bepaalde milieueffecten, zoals een vermeerdering van het lawaai van vliegtuigen. De loutere omstandigheid dat milieueffecten in strijd met de MEB-richtlijn worden toegestaan, verplicht derhalve nog niet tot het vergoeden van de schade die door deze effecten wordt veroorzaakt.

49. De MEB-richtlijn geeft het betrokken publiek evenwel een recht te eisen dat de effecten van het betrokken project op het milieu worden onderzocht, en dat hun inzake die effecten inspraak wordt geboden.

50. De inspraak van het publiek dient in eerste instantie om milieueffecten tijdig te identificeren, doch heeft ook een *waarschuwingfunctie* tegenover het betrokken publiek. Overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de MEB-richtlijn behoort immers ook de *verstrekking van informatie* over de milieueffecten van het project tot de inspraak van het publiek. De lidstaten moeten alle informatie toegankelijk maken die de uitvoerder van het project ingevolge artikel 5 dient te verstrekken, alsmede alle overige relevante informatie waarover de bevoegde instanties beschikken.

51. Ongeacht of particulieren zich over het project uitspreken, kunnen zij zich derhalve op grond van de milieueffectbeoordeling rechtstreeks of met hulp van de media op de hoogte stellen van de milieueffecten ervan. Zij kunnen dus hun toekomstige gedrag aanpassen, bijvoorbeeld door mogelijke schade te voorkomen. In de richtlijn blijkt deze functie vooral hieruit dat het publiek overeenkomstig artikel 9 in kennis wordt gesteld van de beslissing die de vergunningsprocedure afsluit en van de voornaamste motivering van die beslissing.

52. Een schending van de MEB-richtlijn die afbreuk doet aan deze waarschuwingfunctie kan in beginsel recht geven op een schadevergoeding.

53. Te denken valt bijvoorbeeld aan een milieueffectbeoordeling die ten onrechte uitsluit dat een project bepaalde gifstoffen aan de omgeving afgeeft. Wanneer leden van het betrokken publiek door die uitsluiting geen maatregelen nemen ter voorkoming van schade, en er later echter op grond van emissies van die gifstoffen schade ontstaat, dan kan dit leiden tot staatsaansprakelijkheid. Datzelfde dient te gelden wanneer een noodzakelijke milieueffectbeoordeling achterwege blijft die het publiek over dergelijke risico's in kennis had moeten stellen. In dergelijke situaties bestaat er een adequaat causaal verband tussen de fouten bij de toepassing van de MEB-richtlijn en de latere schade.

54. In geval van een vermeerdering van het lawaai van vliegtuigen kan men zich voorstellen dat wanneer het publiek vooraf voldoende is gewaarschuwd, mensen ervan afzien zich in de betrokken gebieden te vestigen, of bij de bouw van gebouwen ten minste zorgen voor passende geluidswering. Wanneer echter een dergelijke waarschuwing ontbreekt, omdat een verplichte milieueffectbeoordeling achterwege is gebleven, dan valt niet uit te sluiten dat er recht ontstaat op een schadevergoeding.

55. Het verzoek om een prejudiciële beslissing bevat geen aanwijzingen dat de in het hoofdgeding betwiste schade berust op een eventuele schending van de waarschuwingfunctie van de milieueffectbeoordeling. Uiteindelijk staat het evenwel aan de nationale rechterlijke instanties om de feiten in zoverre te verduidelijken.

56. Mitsdien moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de loutere omstandigheid dat milieueffecten in strijd met de MEB-richtlijn werden toegelaten, nog niet verplicht tot het vergoeden van de schade die door deze effecten wordt veroorzaakt. Voor het ontstaan van een recht op schadevergoeding is veeleer aanvullend vereist dat het betrokken publiek als gevolg van fouten bij de toepassing van de MEB-richtlijn niet voldoende in kennis is gesteld van de te verwachten milieueffecten.

V – Conclusie

57. Volgens de MEB-richtlijn hoeven de economische gevolgen van milieueffecten niet te worden onderzocht. De economische gevolgen van fouten bij de toepassing van die richtlijn kunnen evenwel leiden tot een recht op schadevergoeding.

58. Ik geef het Hof in overweging de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

- „1) De milieueffectbeoordeling van artikel 3 van de richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG, omvat niet de effecten van het onderzochte project op de waarde van materiële goederen.
- 2) De loutere omstandigheid dat milieueffecten in strijd met richtlijn 85/337 werden toegelaten, verplicht nog niet tot het vergoeden van de schade die door deze effecten wordt veroorzaakt. Voor het ontstaan van een recht op schadevergoeding is veeleer aanvullend vereist dat het betrokken publiek als gevolg van fouten bij de toepassing van de richtlijn niet voldoende in kennis is gesteld van de te verwachten milieueffecten.”