



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. KOKOTT
van 30 maart 2017¹

Gevoegde zaken C-196/16 en C-197/16

Comune di Corridonia e.a. (C-196/16)

en

Aldo Alessandrini e.a. (C-197/16)

tegen

Provincia di Macerata e.a.

[verzoek van de Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (bestuursrechter in eerste aanleg Marche, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Milieu – Richtlijn 2011/92/EU – Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – Biogasinstallaties – Beoordeling van de milieueffecten na de bouw van installaties”

I. Inleiding

1. In deze prejudiciële procedure gaat het om de vraag of een milieueffectbeoordeling in de zin van de MEB-richtlijn² achteraf kan worden uitgevoerd, als het project in kwestie reeds is gerealiseerd. De twijfel ten aanzien van een dergelijke gang van zaken vloeit voort uit het feit dat een milieueffectbeoordeling alleen dan volledig aan haar doel kan beantwoorden wanneer deze plaatsvindt voordat een vergunning voor het project wordt verleend en het project wordt uitgevoerd. Tegelijkertijd rijst de vraag, welke alternatieven er zijn voor een beoordeling achteraf als er zulke ernstige procedurefouten zijn gemaakt.

¹ Oorspronkelijke taal: Duits.

² 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). De wijzigingen bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 (PB 2014, L 124, blz. 1) zijn in de onderhavige procedure nog niet van toepassing.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Internationaal recht*

2. Artikel 6 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden³ (hierna: „Verdrag van Aarhus”) voorziet in inspraak bij activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Het tijdstip waarop die inspraak moet plaatsvinden wordt geregeld in artikel 6, lid 4:

„Elke partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.”

B. *Unierecht*

3. Overweging 2 van de MEB-richtlijn refereert aan de basisbeginselen die aan de richtlijn ten grondslag liggen:

„Ingevolge artikel 191 [VWEU] berust het milieubeleid van de Unie op het voorzorgsbeginsel en op het beginsel van preventief handelen, alsmede op de beginselen dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en dat de vervuiler betaalt. In alle technische plannings- en beslissingsprocessen dient in een zo vroeg mogelijk stadium rekening te worden gehouden met de gevolgen voor het milieu.”

4. In artikel 1, lid 2, onder c), van de MEB-richtlijn wordt het begrip „vergunning” als volgt gedefinieerd:

„het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren”.

5. In artikel 2, lid 1, van de MEB-richtlijn is vastgelegd wat de relatie is tussen een vergunning en de beoordeling van de milieueffecten:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. [...]”

6. De basisvereisten inzake de inhoud van de beoordeling zijn neergelegd in artikel 3 van de MEB-richtlijn:

„Bij de milieueffectbeoordeling worden de directe en indirecte effecten van een project overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 12 per geval op passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld op de volgende factoren:

- a) mens, dier en plant;
- b) bodem, water, lucht, klimaat en landschap;
- c) materiële goederen en het culturele erfgoed;

³ PB 2005, L 124, blz. 4, goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1).

d) de samenhang tussen de onder a), b) en c) genoemde factoren.”

7. Volgens artikel 5 van de MEB-richtlijn verstrekt de opdrachtgever de informatie die nodig is voor de beoordeling, terwijl in de artikelen 6 en 7 de participatie van overheidsinstanties en het publiek wordt geregeld.

8. Volgens artikel 8 van de MEB-richtlijn worden de „resultaten van de raadplegingen en de krachtens de artikelen 5, 6 en 7 ingewonnen informatie [...] in het kader van de vergunningsprocedure in aanmerking genomen”.

C. Italiaans recht

9. Volgens de verwijzende rechter voorziet het Italiaanse recht thans niet in een regeling ter zake van een beoordeling achteraf van de milieueffecten van reeds gebouwde installaties.

10. Voor installaties waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, bepaalt artikel 29, lid 1, van decreto legislativo (wetsdecreet) nr. 152/2006 louter dat vergunnings- en goedkeuringsbesluiten die zonder voorafgaande milieueffectbeoordeling worden vastgesteld, nietig kunnen worden verklaard wegens schending van de wet, zoals in casu het geval is geweest.

11. Wanneer installaties zijn gebouwd zonder dat vooraf is nagegaan of daarvoor een milieueffectbeoordeling vereist was of zonder dat een dergelijke beoordeling zelf is verricht, volgt uit artikel 29, lid 4, van decreto legislativo nr. 152/2006 dat de bevoegde autoriteit, nadat zij de omvang van de veroorzaakte milieuschade en de resterende schade na de toepassing van de sanctie heeft vastgesteld, de opschorting van de werkzaamheden gelast en kan bevelen dat wordt overgegaan tot afbraak en tot herstel van de vroegere toestand van het gebied en van het milieu door en op kosten van de verantwoordelijke, of dit ambtshalve kan laten doen wanneer de verantwoordelijke in gebreke blijft.

12. Artikel 29, lid 5, van decreto legislativo nr. 152/2006 bepaalt dat „in geval van nietigverklaring door de rechter of intrekking van vergunningen of concessies die zijn verleend zonder dat de milieueffecten vooraf zijn beoordeeld, of in geval van nietigverklaring van de beoordeling van de overeenstemming met de milieuvorschriften, de in lid 4 bedoelde bevoegdheden slechts worden uitgeoefend nadat de milieueffecten opnieuw zijn beoordeeld”.

III. Feiten en prejudicieel verzoek

13. Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op twee installaties voor de productie van elektriciteit uit biogas dat is verkregen door de anaerobe vergisting van biomassa, met een nominaal vermogen van 999 kW elektrisch vermogen per installatie. De ene installatie is gebouwd door Vbio1 Società Agricola S.r.l. (hierna: „Vbio1”) in de gemeente Corridonia (zaak C-196/16) en de andere door Vbio2 Società Agricola S.r.l. (hierna: „Vbio2”) in de gemeente Loro Piceno (zaak C-197/16).

14. De regio Marche had naar aanleiding van vergunningaanvragen in oktober 2011 op 5 juni 2012 een vergunning afgegeven voor de installatie in Corridonia en naar aanleiding van vergunningsaanvragen in december 2011 op 29 juni 2012 een vergunning afgegeven voor de installatie in Loro Piceno.

15. De provincie Macerata was verantwoordelijk voor de beoordeling van de milieueffecten, maar nam daarover geen beslissing, omdat een dergelijke beoordeling volgens de regelgeving van de regio Marche voor installaties van deze omvang niet hoefde te worden uitgevoerd. Deze regeling van de regio werd echter later door het Italiaans grondwettelijk hof nietig verklaard. Dientengevolge slaagden de beide gemeenten en andere verzoekers in hun beroep tegen de afgifte van de vergunningen. Inmiddels hadden Vbio1 en Vbio2 hun installaties echter al gebouwd en in bedrijf genomen.

16. Na de nietigverklaring van de vergunningen stelden de bevoegde instanties van de provincie Macerata allereerst vast dat voor beide installaties een milieueffectbeoordeling moest worden uitgevoerd en oordeelden ze vervolgens, namelijk op 7 juli 2014 (Corridonia) en op 10 februari 2015 (Loro Piceno), dat beide projecten in overeenstemming waren met de milieuvoorschriften. De beroepen in de hoofdgedingen zijn gericht tegen de laatstgenoemde besluiten.

17. De Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche heeft het Hof daarom de volgende vraag gesteld:

„Is, gelet op artikel 191 VWEU en artikel 2 van de MEB-richtlijn, de uitvoering van een procedure om na te gaan of een milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd (en eventueel de uitvoering van een dergelijke milieueffectbeoordeling) na de verwezenlijking van een installatie, verenigbaar met het Unierecht wanneer de vergunning door de nationale rechter nietig is verklaard omdat niet was nagegaan of een milieueffectbeoordeling moest worden uitgevoerd om reden dat met het Unierecht strijdige nationale voorschriften bepaalden dat dit niet moest worden nagegaan?”

18. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de gemeenten Corridonia en Loro Picono alsook Alessandrini e.a. als verzoekers, de provincie Macerata en de regio Marche als verweerders, Vbio1 en Vbio2 als overige partijen in het geding, alsmede de Italiaanse Republiek en de Europese Commissie. Met uitzondering van Alessandrini e.a. hebben zij tevens deelgenomen aan de terechtzitting op 8 maart 2017.

IV. Juridische beoordeling

19. De bestuursrechtbank wenst te vernemen of een ten onrechte achterwege gebleven milieueffectbeoordeling alsnog kan worden verricht wanneer de betrokken installatie op grond van een later met succes aangevochten vergunning eenmaal is gebouwd.

20. Ik zal eerst het voorwerp van het geding preciseren (zie onder A), vervolgens de regelingen van de MEB-richtlijn met betrekking tot het tijdstip van de milieueffectbeoordeling bespreken (zie onder B) en ten slotte ingaan op de gevolgen van een achterwege gebleven beoordeling in het geval van reeds gerealiseerde projecten (zie onder C).

A. Opmerking vooraf

21. Allereerst dient te worden opgemerkt dat het door de bestuursrechtbank aangehaalde artikel 191 VWEU op zichzelf geen maatstaf kan zijn voor de beoordeling van maatregelen die door een lidstaat zijn genomen. Zoals de Commissie terecht aanvoert, is deze bepaling gericht tot de Unie. Ze kan echter relevant zijn voor de uitlegging van het afgeleid recht.⁴

⁴ Zie arresten van 9 maart 2010, ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punt 46) en ERG e.a. (C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 39), en 4 maart 2015, Fipa Group e.a. (C-534/13, EU:C:2015:140, punt 42).

22. Wat dat aangaat beroept het verzoek om een prejudiciële beslissing zich terecht op de MEB-richtlijn in de versie van richtlijn 2011/92. Weliswaar werden de eerste aanvragen in beide vergunningsprocedures al op 4 oktober 2011⁵ respectievelijk 16 december 2011⁶ ingediend, terwijl richtlijn 2011/92 pas in februari 2012 in werking trad, maar een nieuwe rechtsregel is in beginsel, met name in lopende procedures, van toepassing vanaf de inwerkingtreding van de handeling waarbij die regel is ingevoerd.⁷ Daarvan kan slechts bij uitzondering worden afgeweken indien toepassing van de nieuwe rechtsregel tot onevenredige lasten leidt.⁸ In casu is er echter geen aanleiding voor een dergelijke afwijking, aangezien de eerder geldende bepalingen en de bepalingen van richtlijn 2011/92 in grote lijnen identiek zijn.⁹ Derhalve diende de vergunningverlening voor beide installaties in juni 2012 reeds in het licht van richtlijn 2011/92 te worden beoordeeld.

23. Voorts zij gepreciseerd dat het Hof niet geacht wordt zich uit te spreken over de vraag of de betrokken biogasinstallaties daadwerkelijk aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen of aan de hand van welke criteria dat zou moeten worden beoordeeld. Het argument van Vbio1 en Vbio2 dat de thans geldende Italiaanse regelingen een beoordelingsplicht uitsluiten, snijdt dan ook geen hout. Ook de vraag of deze nieuwe regeling gelet op de milieurisico's van biogasinstallaties – bijvoorbeeld explosiegevaar, uitstoot van methaan en formaldehyde of nitraatvervuiling door het gebruik van digestaat voor bemesting – verenigbaar is met de MEB-richtlijn hoeft derhalve in de onderhavige procedure niet nader te worden onderzocht.

B. Tijdstip van de milieueffectbeoordeling

24. Volgens artikel 3 van de MEB-richtlijn worden bij de milieueffectbeoordeling de directe en indirecte effecten van een project op het milieu geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld. De beoordeling moet onder andere zijn gebaseerd op inspraak in de zin van artikel 6. Ingevolge artikel 2, lid 1, eerste volzin, en artikel 1, lid 2, onder c), moet een en ander plaatsvinden alvorens de vergunning wordt verleend die recht geeft op de uitvoering van het project.

25. Daarnaast dient volgens overweging 2 van de MEB-richtlijn in alle technische plannings- en beslissingsprocessen in een zo vroeg mogelijk stadium rekening te worden gehouden met de gevolgen voor het milieu. Dat strookt, aldus dezelfde overweging, met het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, alsmede met de beginselen dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en dat de vervuiler betaalt. Al deze beginselen vormen volgens artikel 191, lid 2, VWEU grondslagen van het milieubeleid van de Unie. Het Hof vat dit in die zin op dat het doel van de milieueffectbeoordeling moet zijn het ontstaan van vervuiling of hinder van meet af aan te vermijden, in plaats van later de gevolgen ervan te bestrijden.¹⁰

26. Daarnaast dient te worden gewezen op artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, dat door de MEB-richtlijn ten uitvoer wordt gelegd.¹¹ De daarin geregelde inspraak in besluiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, dient vroegtijdig aan te vangen, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.¹² Deze concretisering illustreert het doel van vroegtijdige

5 Opmerkingen van Vbio1, punt 34.

6 Opmerkingen van Vbio2, punt 33.

7 Arrest van 7 november 2013, Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 22).

8 Zo begrip ik het arrest van 18 juni 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, punt 23), en de daarop gestoelde rechtspraak.

9 Zie arrest van 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punten 26-28).

10 Arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380, punt 58).

11 Overweging 11 van richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PB 2003, L 156, blz. 17).

12 Zie arresten van 15 januari 2013, Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punten 88-90), en 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 46).

inspraak: de inspraak is effectiever wanneer die bij de uitvoering van het project volledig in aanmerking kan worden genomen. Zo kan uit inspraak met name blijken hoe een installatie zonder onnodige extra kosten kan worden gebouwd teneinde nadelige milieueffecten tot een minimum te beperken.

27. Als de installatie echter al is gebouwd, zijn in de regel niet alle opties meer open. Het aanpassen van een bestaande installatie is normaal gesproken duurder dan wanneer vanaf de aanvang van het project rekening is gehouden met de nodige maatregelen.

28. Wanneer de milieueffectbeoordeling pas na de bouw van een installatie wordt verricht, kan zij alleen nog effect sorteren voor zover daaruit blijkt dat aanpassingen van de installatie onvermijdelijk zijn om aan de wettelijke milieueisen te voldoen, of voor zover zij aanleiding geeft tot een wijziging van discretionaire beslissingen dan wel aanwijzingen geeft voor een milieuvriendelijke uitvoering van nog openstaande opties.

29. Indien de beoordeling echter laat zien wat er bij de bouw van de installatie beter had gekund om nadelige gevolgen voor het milieu zo veel mogelijk te beperken, vereist althans de MEB-richtlijn niet dat de desbetreffende aanpassingen bij de opdrachtgever worden afgedwongen. In de richtlijn worden immers geen materiële regels gegeven voor het afwegen van de milieueffecten tegen andere factoren en evenmin wordt een verbod ingesteld op de uitvoering van projecten die nadelige milieueffecten kunnen hebben.¹³

30. Tegen een milieueffectbeoordeling na de bouw van een installatie pleit overigens het feit dat het in de praktijk moeilijk is om dan nog precies vast te stellen wat de gevolgen voor het milieu zijn. Door de installatie zijn de lokale milieuomstandigheden immers al veranderd zonder dat die veranderingen achteraf nog met zekerheid kunnen worden geïdentificeerd. Als een nog niet ontdekte habitat van een strikt beschermde soort, bijvoorbeeld van vleermuizen of bepaalde hagedissen, is vernietigd, is niet gegarandeerd dat dit achteraf nog kan worden vastgesteld.

31. Zulke onvermijdelijke praktische tekortkomingen van een beoordeling achteraf kunnen hoogstens voor een deel worden gecompenseerd door het feit dat een dergelijke beoordeling daadwerkelijk vaststelbare milieueffecten die door de exploitatie van de installatie worden veroorzaakt, in aanmerking kan nemen, terwijl deze bij een reglementaire beoordeling slechts zouden zijn geprognosticeerd.

32. Derhalve moet worden geconcludeerd dat de milieueffecten van een project zeker moeten worden beoordeeld voordat een vergunning wordt verleend en dat een pas na de bouw van een installatie uitgevoerde milieueffectbeoordeling het oorspronkelijke verzuim van een dergelijke beoordeling niet volledig kan goedmaken.¹⁴

33. Deze vaststelling onderstreept overigens de noodzaak van een doeltreffende voorlopige voorziening bij geschillen over de beoordeling van de milieueffecten van projecten. Wordt de voorlopige voorziening geweigerd, dan belooft het wetslagen van een beroep geen doeltreffend herstel. Des te betreurenswaardiger zou het zijn wanneer de bevoegde rechterlijke instanties – zoals Vbio1 en Vbio2 stellen – daadwerkelijk de opschorting van de vergunning zouden hebben afgewezen en daarmee de voortijdige bouw van de installaties zouden hebben mogelijk gemaakt.

¹³ Arrest van 14 maart 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punt 46).

¹⁴ Arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380, punt 61).

C. Gevolgen van een niet-uitgevoerde beoordeling

34. Wat dient echter te worden gedaan wanneer desalniettemin pas na de realisatie van een project wordt onderkend dat de milieueffecten daarvan aan een beoordeling hadden moeten worden onderworpen? Impliciet ligt aan het argument van Corridonia, Loro Piceno en Alessandrini e.a. mogelijksterwijs de verwachting ten grondslag dat voor de betrokken projecten geen vergunning meer zou mogen worden afgegeven en de installaties daarom zouden moeten worden ontmanteld.

35. Hoewel een dergelijk rechtsgevolg in elk geval theoretisch mogelijk is, zal daarvan in de regel waarschijnlijk geen sprake zijn. Weliswaar kan de procedurefout na realisatie van het project niet meer volledig worden hersteld (zie onder 1), maar de gevolgen van de fout kunnen altijd nog in aanzienlijke mate worden gereduceerd (zie onder 2).

1. Herstel van de procedurefout

36. Wat het *herstel* van een niet-uitgevoerde milieueffectbeoordeling betreft, discussiëren de deelnemers aan de procedure intensief over de vraag hoe een tegen Ierland gewezen arrest moet worden uitgelegd. Volgens dit arrest kunnen verrichtingen of handelingen die naar Unierecht onregelmatig zijn slechts worden geregulariseerd onder de voorwaarde, dat die mogelijkheid de belanghebbenden niet in de gelegenheid stelt de Unieregels te omzeilen of buiten toepassing te laten, en een uitzondering blijft.¹⁵

37. Door partijen is echter niet opgemerkt dat het Hof met een beroep op dit arrest in een later arrest de vereisten voor de correctie van een achterwege gebleven inspraakprocedure op het gebied van de IPPC-richtlijn¹⁶ heeft verduidelijkt. Volgens het laatstgenoemde arrest moeten op het tijdstip waarop de inspraak alsnog plaatsvindt alle opties nog open zijn en moet het herstel in dat stadium het betrokken publiek nog in staat stellen daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de uitkomst van het besluitvormingsproces.¹⁷ Deze overwegingen moeten ook gelden voor de milieueffectbeoordeling.

38. Aangezien echter na de realisatie van een project niet meer alle opties open zijn, waardoor de doeltreffendheid van de inspraak is beperkt, kan op dat tijdstip het verzuim van een milieueffectbeoordeling niet meer volledig worden hersteld. Het project kan derhalve in de toekomst niet zo worden behandeld alsof daarvoor met inachtneming van de verplichting tot het uitvoeren van een milieueffectbeoordeling een vergunning is verleend.

2. Ongedaan maken van de gevolgen van de procedurefout

39. De vraag hoe met de gevolgen van de procedurefout moet worden omgegaan is hiermee echter nog niet volledig beantwoord. In dat verband acht ik pragmatische maatregelen noodzakelijk, die echter geen omzeiling van de MEB-richtlijn in de hand werken.

40. Het Hof heeft reeds benadrukt dat de lidstaten krachtens het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking verplicht zijn de onwettige gevolgen van een schending van het Unierecht ongedaan te maken. Deze verplichting rust op elk orgaan van de betrokken lidstaat in het kader van zijn bevoegdheden. Aldus dienen de bevoegde autoriteiten in het kader van hun bevoegdheden alle noodzakelijke algemene en bijzondere maatregelen te treffen om te verzekeren dat de projecten worden onderzocht teneinde vast te stellen of zij aanzienlijke milieueffecten kunnen

¹⁵ Arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380, punt 57).

¹⁶ Destijds richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB 1996, L 257, blz. 26), thans opgenomen in richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB 2010, L 334, blz. 17).

¹⁷ Arrest van 15 januari 2013, Križan e a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punt 90).

hebben en, indien dit het geval is, dat zij aan een milieueffectbeoordeling worden onderworpen. Dergelijke maatregelen zijn bijvoorbeeld de intrekking of de opschorting van een reeds verleende vergunning teneinde een beoordeling van de milieueffecten van het betrokken project, zoals bedoeld in de MEB-richtlijn, te verrichten. Daarbij dient echter de procedurele autonomie van de lidstaten in acht te worden genomen.¹⁸

41. In het geval van intrekking of opschorting van de vergunning zal het bovendien in de regel – zoals in het hoofdgeding – noodzakelijk zijn de exploitatie van de betrokken installatie vooreerst stop te zetten.¹⁹ Ingevolge artikel 1, lid 2, onder c), en artikel 2, lid 1, van de MEB-richtlijn is die vergunning immers de voorwaarde voor de uitvoering van het project, dus ook van de exploitatie ervan. Een dergelijke gang van zaken strookt bovendien met het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. In het geval dat een milieueffectbeoordeling had moeten worden uitgevoerd, is het namelijk onzeker of de vergunning zonder die beoordeling aan alle geldende milieunormen voldoet. Het risico dat de exploitatie wordt stopgezet creëert overigens een krachtige stimulans om zich in het kader van het verlenen van een vergunning voor dergelijke projecten in te spannen voor de naleving van de MEB-richtlijn.

42. Is intrekking of opschorting van de vergunning echter uitgesloten omdat zij reeds definitief is geworden, dan moeten de lidstaten minstens in de fase van de afgifte van een *latere* met het project samenhangende vergunning rekening houden met het verzuim van een milieueffectbeoordeling en de nuttige werking van de MEB-richtlijn verzekeren door ervoor te zorgen dat een dergelijke beoordeling ten minste in deze fase van de procedure wordt uitgevoerd.²⁰

43. Daarentegen kunnen de bescherming van het gewettigd vertrouwen van de projectontwikkelaar en de rechtszekerheid waarop Vbio1 en Vbio2 zich beroepen, in de hoofdgedingen geen rol spelen.

44. Zolang een vergunning niet definitief is, kan ze namelijk geen gewettigd vertrouwen doen ontstaan. Als een projectontwikkelaar zijn project realiseert in weerwil van het feit dat er tegen de vergunning beroep is ingesteld, draagt hij het risico dat de vergunning later onwettig blijkt te zijn. Anders zou een doeltreffende rechtsbescherming van derden, zoals die door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en in milieuzaken door artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus wordt voorgeschreven, op losse schroeven komen te staan.

45. Voor zover het vertrouwen van de projectontwikkelaar berust op nationale regelingen die in strijd zijn met het Unierecht, zou hoogstens kunnen worden gedacht aan een recht op schadeloosstelling door de verantwoordelijke nationale instanties.²¹

46. Met betrekking tot het rechtszekerheidsbeginsel zij opgemerkt dat dit beginsel zich ertegen verzet dat richtlijnen particulieren verplichtingen opleggen. Ten aanzien van particulieren kunnen bepalingen van een richtlijn slechts rechten in het leven roepen. Bijgevolg kan een particulier zich ten aanzien van een lidstaat niet op een richtlijn beroepen wanneer het gaat om een verplichting van de staat, die rechtstreeks verbonden is met de uitvoering van een andere, krachtens deze richtlijn op een derde rustende verplichting. Loutere negatieve gevolgen voor de rechten van derden zijn evenwel, zelfs wanneer zij vaststaan, geen rechtvaardiging om een particulier het recht te ontzeggen zich ten aanzien van de betrokken lidstaat te beroepen op de bepalingen van een richtlijn.²²

18 Arresten van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punten 64, 65 en 68), en 17 november 2016, ASA Abfall Service (C-348/15, EU:C:2016:882, punt 46).

19 Zie arrest van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 58).

20 Arresten van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154, punt 37), en 17 november 2016, ASA Abfall Service (C-348/15, EU:C:2016:882, punt 44).

21 Zie de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Grüne Liga Sachsen e.a. (C-399/14, EU:C:2015:631, punt 65).

22 Arrest van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punten 56 en 57).

47. Derhalve heeft het Hof reeds vastgesteld dat de verplichting voor de betrokken lidstaat om ervoor te zorgen dat de bevoegde instanties een milieueffectbeoordeling uitvoeren, niet rechtstreeks is verbonden met de uitvoering van een verplichting die krachtens de MEB-richtlijn op de projectontwikkelaar rust. Dat de exploitatie moet worden stopgezet in afwachting van de resultaten van de beoordeling, is weliswaar het gevolg van de tardieve uitvoering van de verplichtingen van de betrokken staat, maar dit gevolg kan niet worden beschouwd als het indirect opleggen van verplichtingen door de bepalingen van deze richtlijn ten aanzien van die projectontwikkelaar.²³

48. Derhalve staat vast dat het verzuim van een milieueffectbeoordeling op een later tijdstip moet worden hersteld, voor zover dat feitelijk nog mogelijk is. Dat het betrokken project is gerealiseerd, in de hoofdgedingen de bouw van de biogasinstallaties, kan daarvoor geen obstakel vormen.

49. Een dergelijke beoordeling achteraf is ook zinvol, omdat deze altijd nog – in elk geval gedeeltelijk – de in punt 25 genoemde doelen van de MEB-richtlijn kan verwezenlijken.

50. De beoordeling kan met name nog steeds een groot aantal milieueffecten – afhankelijk van de situatie misschien zelfs alle milieueffecten – van het project in kaart brengen. Daarmee levert zij de grondslag voor een toetsing van de toelaatbaarheid van het project. Wanneer namelijk zou blijken dat het project in strijd is met dwingende wettelijke vereisten, moet het overeenkomstig die vereisten worden aangepast of mogelijkzwaars zelfs worden beëindigd. Dat het project reeds is gerealiseerd, mag bij deze nieuwe beoordeling geen doorslaggevende rol spelen²⁴, teneinde iedere prikkel te voorkomen een project in eerste instantie op ongeoorloofde wijze zonder beoordeling te realiseren²⁵.

51. Van bijzonder belang is de beoordeling achteraf ook voor eventuele discretionaire bevoegdheden waarover de vergunningverlenende instantie beschikte. Die instantie moet bij de uitoefening van deze bevoegdheid de resultaten van de milieueffectbeoordeling namelijk in aanmerking nemen. Derhalve moeten discretionaire beslissingen bij een beoordeling achteraf in het licht van de resultaten worden getoetst en eventueel worden gewijzigd. Bij een dergelijke discretionaire beslissing zullen evenwel ook de grondrechten van de uitvoerder van het project een rol moeten spelen.²⁶

52. Bovendien worden het betrokken publiek, de bevoegde instanties en de opdrachtgever op grond van de beoordeling op de hoogte gesteld van de milieueffecten en de mogelijke risico's.²⁷

53. Het voorbeeld van biogasinstallaties illustreert het belang van het verstrekken van dergelijke informatie aan de opdrachtgever. Wanneer deze installaties – zoals vaak het geval is – als bijverdienste worden geëxploiteerd, zullen de verantwoordelijken niet noodzakelijkerwijs reeds over een zodanige specifieke opleiding en relevante ervaring op dit gebied beschikken dat kan worden aangenomen dat zij bij de dagelijkse exploitatie van de installatie ook zonder een milieueffectbeoordeling in staat zijn de schadelijke gevolgen en risico's tot een minimum te beperken.

54. Men zou zich bovendien kunnen afvragen of het feit dient te worden hersteld dat bij gebreke van een milieueffectbeoordeling mogelijkzwaars niet alle opties ter vermindering van nadelige milieueffecten bij de realisatie van het project uit eigen beweging konden worden benut. Een dergelijk herstel zou weliswaar in overeenstemming zijn met de verplichting de gevolgen van een schending van het Unierecht ongedaan te maken, maar anderzijds is de opdrachtgever ook bij een tijdige beoordeling van de milieueffecten volgens de MEB-richtlijn niet verplicht zijn project zo milieuvriendelijk mogelijk te realiseren.

23 Arrest van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 58).

24 Zie arrest van 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen e.a. (C-399/14, EU:C:2016:10, punt 77).

25 Zie de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Grüne Liga Sachsen e.a. (C-399/14, EU:C:2015:631, punt 70).

26 Zie over de afbakening van grondrechten van de Unie ten opzichte van de grondrechten van de lidstaten het arrest van 6 maart 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126).

27 Zie over het informeren van het betrokken publiek mijn conclusie in de zaak Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, punt 51).

55. Uiteindelijk hoeft het Hof over de laatstgenoemde vraag in de onderhavige procedure geen uitspraak te doen, want er is geen reden om aan te nemen dat zij relevant is voor de beslechting van het voor de nationale rechter aanhangige geschil.

56. Hoewel het dus is toegestaan de milieueffectbeoordeling na de bouw van de betrokken installatie alsnog uit te voeren, leidt dit er – anders dan bij een volledig herstel van de procedurefout – niet toe dat voor de installatie en de effecten daarvan moet worden geacht een volledig rechtmatig verleende vergunning te gelden. Behalve het al genoemde risico dat de exploitatie wordt stopgezet, kan het verzuim van de milieueffectbeoordeling ook schadevorderingen tegen de vergunningverlenende instantie en misschien zelfs vorderingen tot het beëindigen van storingen doen ontstaan, met name voor zover de waarschuwingsfunctie van de beoordeling²⁸ niet (tijdig) kon worden vervuld.

V. Conclusie

57. Derhalve geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, uitgelegd in het licht van artikel 191 VWEU, vereist dat de procedure om na te gaan of een milieueffectbeoordeling moet worden verricht, en eventueel de milieueffectbeoordeling zelf worden uitgevoerd alvorens voor het betrokken project een vergunning wordt verleend en het project wordt verwezenlijkt. Indien aan deze verplichting niet wordt voldaan, moeten de bevoegde instanties deze procedures alsnog uitvoeren en aan de resultaten de nodige consequenties verbinden. Dit kan echter niet tot gevolg hebben dat het project wordt behandeld alsof daarvoor met volledige inachtneming van richtlijn 2011/92 een vergunning is verleend.”

²⁸ Mijn conclusie in de zaak Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, punt 51).