



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. KOKOTT
van 23 mei 2019¹

Zaak C-280/18

Alain Flausch e.a.
tegen
Ypourgos Perivallontos kai Energeias e.a.

[verzoek van de Symvoulio tis Epikrateias (hoogste bestuursrechter, Griekenland) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Milieu – Richtlijn 2011/92/EU – Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – Inspraak van het publiek in de besluitvorming – Aankondiging op internet – Toegang tot de rechter – Aanvang van termijnen”

I. Inleiding

1. Hoe kan het publiek ervan op de hoogte worden gebracht dat het in het kader van een milieueffectbeoordeling gebruik moet maken van de inspraakmogelijkheden bij de procedures voor het verlenen van een vergunning voor een project? En hoe wordt aansluitend bekendgemaakt dat voor het project een vergunning is verleend? Deze vragen komen aan de orde in de onderhavige procedure.

2. Hoewel deze vragen op het eerste gezicht eerder technisch-formalistisch lijken, zijn zij – net als de betekening in de civiele procedure² – van doorslaggevend belang voor de doeltreffendheid van de inspraak van het publiek en de inaanmerkingneming van rechtsbescherming. Indien het betrokken publiek niet tijdig op de hoogte is, neemt het niet deel aan de vergunningsprocedure en kan het ook niet binnen de termijnen zijn rechten doen gelden. Aangezien deze vragen in detail zijn geregeld door de lidstaten en dus onder hun procedurele autonomie vallen, wordt het Unierechtelijke kader in dat opzicht gevormd door de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Verdrag van Aarhus

3. Volgens artikel 2 („Begripsomschrijvingen”), punten 4 en 5, van het Verdrag van Aarhus³

¹ Oorspronkelijke taal: Duits.

² Zie laatstelijk bijvoorbeeld arresten van 16 september 2015, Alpha Bank Cyprus (C-519/13, EU:C:2015:603); 2 maart 2017, Henderson (C-354/15, EU:C:2017:157), en 6 september 2018, Catlin Europe (C-21/17, EU:C:2018:675).

³ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 1998 (PB 2005, L 124, blz. 4), aangenomen bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1).

„4. wordt onder het ‚publiek’ verstaan een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen;

5. wordt onder ‚het betrokken publiek’ verstaan het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn”.

4. Artikel 6 van het Verdrag van Aarhus bevat regels inzake inspraak:

„1. Elke partij

a) past de bepalingen van dit artikel toe ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I;

b) past, in overeenstemming met haar nationale wetgeving, de bepalingen van dit artikel ook toe op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Hiertoe bepalen de partijen of een dergelijke voorgestelde activiteit onder deze bepalingen valt; en

c) [...]

2. Het betrokken publiek wordt, bij openbare bekendmaking of, indien van toepassing, individueel, vroegtijdig in een milieubesluitvormingsprocedure, en op adequate, tijdige en doeltreffende wijze, geïnformeerd over onder meer:

a) de voorgestelde activiteit en de aanvraag waarover een besluit zal worden genomen;

b) de aard van mogelijke besluiten of het ontwerpbesluit;

c) de voor de besluitvorming verantwoordelijke overheidsinstantie;

d) de beoogde procedure, met inbegrip van, in de gevallen waarin deze informatie kan worden verstrekt:

i) de aanvang van de procedure;

ii) de mogelijkheden voor inspraak van het publiek;

iii) de tijd en plaats van een beoogde openbare hoorzitting;

iv) een aanduiding van de overheidsinstantie waarvan relevante informatie kan worden verkregen en waarbij de relevante informatie voor het publiek ter inzage is gelegd;

v) een aanduiding van de betreffende overheidsinstantie of enig ander officieel lichaam waarbij opmerkingen of vragen kunnen worden ingediend en van het tijdschema voor het doorgeven van opmerkingen of vragen; en

vi) een aanduiding van welke voor de voorgestelde activiteit relevante milieu-informatie beschikbaar is; en

e) het feit dat de activiteit voorwerp is van een nationale of grensoverschrijdende milieueffectrapportage.

3. De inspraakprocedures omvatten redelijke termijnen voor de verschillende fasen, die voldoende tijd laten voor het informeren van het publiek in overeenstemming met het voorgaande lid 2 en voor het publiek om zich gedurende de milieubesluitvorming doeltreffend voor te bereiden en deel te nemen.

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

[...]

7. Inspraakprocedures bieden het publiek de mogelijkheid schriftelijk of, indien van toepassing, tijdens een hoorzitting of onderzoek met de verzoeker, alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die het relevant acht voor de voorgestelde activiteit.

8. [...]

9. Elke partij waarborgt dat, wanneer het besluit is genomen door de overheidsinstantie, het publiek terstond over het besluit wordt ingelicht in overeenstemming met de toepasselijke procedures. [...]"

5. Artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus regelt de toegang tot de rechter in verband met de inspraak:

„Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

- a) die een voldoende belang hebben, dan wel
- b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt,

toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende lid 3, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen

[...]"

B. MEB-richtlijn

6. Overweging 7 van de MEB-richtlijn⁴ bevat een toelichting op het verband tussen de milieueffectbeoordeling en de inspraak:

„Voor openbare en particuliere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben dient alleen een vergunning te worden verleend na een beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten die deze projecten kunnen hebben. Die beoordeling dient plaats te vinden aan de hand van passende informatie die verstrekt wordt door de opdrachtgever en eventueel wordt aangevuld door de autoriteiten en door het publiek voor wie het project gevolgen zou kunnen hebben.”

7. Overweging 16 van de MEB-richtlijn bevat een nadere toelichting op de inspraak van het publiek:

„Werkelijke inspraak bij het nemen van beslissingen biedt het publiek de gelegenheid zijn mening en bezorgdheid die van belang kunnen zijn voor die beslissingen, te uiten en stelt de besluitvormers in staat daarmee rekening te houden, hetgeen de verantwoording en de transparantie van de besluitvorming vergroot en bijdraagt tot de bewustheid bij het publiek van milieuvraagstukken en steun aan de genomen beslissingen.”

8. Artikel 1, lid 2, van de MEB-richtlijn definieert het publiek en het betrokken publiek als volgt:

„d) ‚publiek’: één of meer natuurlijke personen of rechtspersonen en, in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen;

e) ‚betrokken publiek’: het publiek dat gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures. Voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten en voldoen aan de eisen van nationaal recht, geacht belanghebbende te zijn”.

9. Artikel 2, lid 1, van de MEB-richtlijn bepaalt op welke milieubesluitvormingsprocedures de bepalingen van de richtlijn van toepassing zijn:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.”

10. In artikel 3 van de MEB-richtlijn wordt de milieueffectbeoordeling nader omschreven:

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

⁴ 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).

11. Artikel 6, leden 2 tot en met 5, van de MEB-richtlijn bevat de wezenlijke bepalingen inzake de inspraak:

„2. Het publiek wordt door openbare kennisgevingen of op een andere passende wijze, bijvoorbeeld met elektronische middelen, indien beschikbaar, in een vroeg stadium van de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures en uiterlijk zodra redelijkerwijs informatie kan worden verstrekt in kennis gesteld van het volgende:

- a) de aanvraag om een vergunning;
- b) het feit dat het project aan een milieueffectbeoordelingsprocedure is onderworpen en, voor zover relevant, het feit dat artikel 7 van toepassing is;
- c) nadere gegevens betreffende de bevoegde instanties die verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming, die waarbij relevante informatie kan worden verkregen, die waaraan opmerkingen of vragen kunnen worden voorgelegd en nadere gegevens betreffende de termijnen voor het toezenden van opmerkingen of vragen;
- d) de aard van de eventuele besluiten of, indien van toepassing, van het ontwerp;
- e) een indicatie van de beschikbaarheid van de ingevolge artikel 5 verzamelde informatie;
- f) tijd, plaats en wijze van verstrekking van de relevante informatie;
- g) nadere gegevens inzake de regelingen voor inspraak die ingevolge lid 5 van dit artikel zijn vastgesteld.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat het volgende binnen een redelijke termijn aan het betrokken publiek ter beschikking 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 de [richtlijn milieu-informatie⁵], 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.

4. Het betrokken publiek dient in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak in de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures te krijgen en heeft daartoe het recht, wanneer alle opties open zijn, opmerkingen en meningen kenbaar te maken aan de bevoegde instantie(s) voordat het besluit over de vergunningsaanvraag wordt genomen.

5. De nadere regelingen voor het informeren van het publiek (bijvoorbeeld met aanplakbiljetten binnen een bepaalde omtrek of publicatie in plaatselijke kranten) en de raadpleging van het betrokken publiek (bijvoorbeeld schriftelijk of met een openbare enquête) worden bepaald door de lidstaten.”

⁵ Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie (PB 2003, L 41, blz. 26).

12. Artikel 9, lid 1, van de MEB-richtlijn regelt de aankondiging van een beslissing over een project:

„Wanneer een beslissing over het verlenen of weigeren van een vergunning is genomen, brengen de bevoegde instanties het betrokken publiek overeenkomstig de toepasselijke procedures op de hoogte [...]”

13. Artikel 11 van de MEB-richtlijn bevat regelingen inzake het beroep tegen besluiten vallend onder de bepalingen betreffende inspraak van de MEB-richtlijn:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek die:

- a) een voldoende belang hebben, dan wel
- b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten.

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

3. Wat een voldoende belang dan wel een inbreuk op een recht vormt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. [...]”

C. Grieks recht

14. Artikel 46 van presidentieel decreet 18/1989 (FEK A' 8) bevat de beroepstermijn:

„Het beroep tot nietigverklaring wordt ingediend binnen een termijn van zestig dagen, die aanvangt op de dag na de aankondiging van de bestreden handeling of de openbaarmaking ervan, indien de wet deze voorschrijft, dan wel op het moment dat de verzoeker ten volle kennis heeft genomen van de handeling.”

15. In punt 8 van de verwijzingsbeslissing analyseert de verwijzende rechter de toepasselijke bepalingen van wet 4014/2011 „Verlening van milieuvergunningen voor projecten en activiteiten, het regulariseren van illegale bouwwerken in samenhang met de totstandbrenging van een milieubalans, en andere onder de bevoegdheid van het ministerie van Milieu, Energie en Klimaatverandering vallende bepalingen” (FEK A' 209) alsmede verschillende uitvoeringsregelingen.

16. In artikel 1, lid 1, van wet 4014/2011 worden openbare en particuliere projecten, al naargelang hun effecten op het milieu, onderverdeeld in twee categorieën (A en B). De eerste categorie (A) omvat projecten en activiteiten die mogelijk aanzienlijke effecten op het milieu hebben, zodat een milieueffectbeoordelingsrapport moet worden opgesteld (hierna: „MEB-rapport”), teneinde bijzondere voorwaarden en beperkingen te kunnen opleggen voor de bescherming van het milieu. In de tweede categorie (B) vallen projecten met minder effecten op het milieu.

17. In de artikelen 3, 4 en 19 van wet 4014/2011 wordt de inspraak geregeld. Overeenkomstig artikel 12 van wet 4014/2011 worden verschillende goedkeuringen in een besluit tot goedkeuring van milieuvoorwaarden (hierna: „BGMV”) samengevoegd.

18. Artikel 30, lid 9, van wet 4014/2011 bevat een overgangsbepaling op grond waarvan de bestaande wettelijke bepalingen inzake de raadpleging van de belanghebbenden en de procedure voor inspraak van het publiek bij het verlenen van milieuvergunningen van kracht blijven tot de invoering van een elektronisch milieuregister. Volgens deze wettelijke bepalingen vangt deze procedure aan met de mededeling, door middel van aanplakbiljetten ten kantore van de betrokken regionale overheid, van nadere informatie over het project en met de publicatie daarvan in de plaatselijke kranten, met daarbij een oproep aan alle betrokkenen om van het MEB-rapport kennis te nemen en hun mening daarover kenbaar te maken.

19. Volgens artikel 19 bis van wet 4014/2011 moet het BGMV binnen één maand op het internet worden gepubliceerd. Indien deze termijn niet in acht wordt genomen, is de goedkeuring nietig. Overeenkomstig artikel 19 bis, lid 1, tweede zin, geldt de publicatie op deze speciale website als de wettelijk voorgeschreven bekendmaking en geeft zij reden voor de aanname dat elke betrokkene hiervan kennis heeft, zodat hij een beroep tot nietigverklaring of een ander beroep kan instellen. Het gezamenlijke besluit 21938/2012 van de minister van Bestuurlijke Hervorming en e-Government en de minister van Milieu, Energie en Klimaatverandering „Instelling en werking van een bijzondere website voor de publicatie van besluiten tot goedkeuring van milieuvorwaarden (BGMV's), en van besluiten tot verlenging of wijziging daarvan, overeenkomstig artikel 19 bis van wet 4014/2011” (FEK B' 1470) regelt de uitvoering van deze bepaling.

III. Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

20. Bij het eerste in de nationale procedure bestreden besluit is goedkeuring verleend voor de aanleg van een toeristencomplex op het eiland Ios (Griekenland) en de aan dat project verbonden milieuvorwaarden. Het complex bestaat uit een hotel met 249 bedden, gemeubileerde appartementen voor toeristen, een spa en bijhorende structuren ter ondersteuning van het hoofdproject. Het hele project beslaat een groot oppervlak en neemt delen van de kust, het strand en de zee in beslag, die publiek eigendom zijn.

21. Op 2 augustus 2013 werd in een plaatselijke krant die wordt uitgegeven op het 55 zeemijl van Ios verwijderde eiland Syros (Griekenland), een oproep gepubliceerd aan iedere betrokkene om kennis te nemen van het MEB-rapport inzake het project en zijn mening daarover kenbaar te maken. Het Hof beschikt niet over informatie in hoeverre deze krant op Ios wordt verspreid. Deze oproep werd tegelijkertijd aangeplakt op het kantoor van de regionale overheid, eveneens op Syros; hier werd het dossier van de MEB bewaard en werd de raadpleging gehouden.

22. Volgens de onbetwiste verklaringen van verzoekers in het hoofdgeding duurt de oversteek per veerboot van Ios naar Syros in de regel enkele uren en wordt deze verbinding klaarblijkelijk niet dagelijks aangeboden.

23. Het betwiste besluit werd vastgesteld op 8 augustus 2014. Het werd op 11 augustus 2014 op de website DIAVGEIA (transparantie) geplaatst en op 8 september 2014 op de website van het ministerie van Milieu.

24. Het beroep tot nietigverklaring werd ingesteld op 19 februari 2016, dus na verloop van een periode van meer dan een jaar en zes maanden na het betwiste besluit.

25. Verzoekers, drie eigenaren van vakantiewoningen op het eiland Ios en drie verenigingen, voeren aan dat zij pas op 22 december 2015 kennis hebben gekregen van het betwiste besluit, toen zij merkten dat werkzaamheden gaande waren voor de ontsluiting van het terrein waar het toeristencomplex moet worden aangelegd.

26. De vergunninghoudende vennootschap, 105 Anonymi Touristiki kai Techniki Etaireia Ekmetallefsis Akiniton (een nv naar Grieks recht), heeft in de procedure geïntervenieerd en betoogt dat het beroep tot nietigverklaring, voor zover dit is gericht tegen het betwiste besluit, te laat is ingesteld, onder meer omdat het meer dan zestig dagen na de bekendmaking van dat besluit op de website van het ministerie van Milieu is ingediend.

27. De Symvoulio tis Epikrateias (hoogste bestuursrechter, Griekenland) legt het Hof op grond van deze procedure de volgende vragen voor met het verzoek om een prejudiciële beslissing:

- „1) Kunnen de artikelen 6 en 11 van [de MEB-richtlijn], gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat zij de in de punten 8, 9 en 10 van [de verwijzingsbeslissing] [zie punten 14-19 van deze conclusie] aangevoerde bepalingen van nationaal recht toestaan, volgens welke de procedures die voorafgaan aan een besluit tot goedkeuring van milieuvorwaarden voor projecten en activiteiten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu hebben (openbaarmaking van milieueffectbeoordelingsrapporten, voorlichting en deelname van het publiek aan de raadpleging) voornamelijk door en onder toezicht van de hogere bestuurlijke eenheid van de regio worden uitgevoerd, en niet door de betrokken gemeente?
- 2) Moeten de artikelen 6 en 11 van [de MEB-richtlijn], gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat zij het hierboven uiteengezette systeem van nationale regelingen toestaan, volgens welke de openbaarmaking van besluiten tot goedkeuring van milieuvorwaarden voor projecten en activiteiten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu hebben, door de aankondiging daarvan op een speciale website een vermoeden doet ontstaan dat elke betrokkene hiervan volledig kennis heeft genomen met het oog op de instelling door deze betrokkene, binnen een termijn van zestig dagen, van het rechtsmiddel waarin de geldende wetgeving voorziet, in het licht van de wettelijke bepalingen betreffende de openbaarmaking van milieueffectbeoordelingen en betreffende de voorlichting en de inspraak van het publiek in de procedure tot goedkeuring van milieuvorwaarden voor deze projecten en activiteiten, die het zwaartepunt van die procedures bij de hogere bestuurlijke eenheid van de regio leggen en niet bij de betrokken gemeente?

28. Alain Flausch, Andrea Bosco en Estienne Roger Jean Pierre Albrespy alsmede de verenigingen Somateio „Syndesmos Iton” (vereniging „verbond van de inwoners van Ios”), Somateio „Elliniko Diktyo – Filoi tis Fysis” (vereniging „Grieks netwerk – natuurliefhebbers”) en Somateio „Syllogos Prostatias kai Perithalpsis Agrias Zois – SPPAZ” (vereniging „bescherming van en zorg voor flora en fauna – SPPAZ”) hebben gezamenlijk als verzoekers in het hoofdgeding schriftelijke opmerkingen ingediend, evenals 105 Anonymi Touristiki kai Techniki Etaireia Ekmetallefsis Akiniton als interveniënte aan de zijde van de verwerende partijen in het hoofdgeding, de Helleense Republiek en de Europese Commissie. Zij waren ook aanwezig ter terechtzitting op 27 maart 2019.

IV. Juridische beoordeling

29. Met zijn vragen wenst de Symvoulio tis Epikrateias te vernemen of de procedure voor inspraak van het publiek bij het verlenen van de betwiste vergunning verenigbaar was met de vereisten van de MEB-richtlijn en of de termijn voor het instellen van beroep tegen deze vergunning is ingegaan op het moment van openbaarmaking daarvan op een website.

30. Hiervoor zijn met name de artikelen 6, 9 en 11 van de MEB-richtlijn van belang. Deze bepalingen dienen te worden uitgelegd in het licht van het Verdrag van Aarhus⁶, tot de omzetting waarvan zij bijdragen⁷. Daarom bevatten de door de partijen bij dat verdrag, met inbegrip van de Europese Unie, aanvaarde beslispraktijk van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus (hierna: „ACCC” als afkorting van Aarhus Convention Compliance Committee)⁸ en de door de partijen bij dat verdrag in opdracht gegeven, voor kennisgeving aangenomen⁹ en erkende¹⁰ *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters* (aanbevelingen van Maastricht voor het bevorderen van daadwerkelijke inspraak in besluitvorming in milieuaangelegenheden)¹¹ nuttige handvatten voor de beoordeling van de onderhavige vragen.

A. Inspraak van het publiek

31. De eerste vraag betreft in wezen de verenigbaarheid van de gezamenlijke gewijzigde Griekse inspraakregelingen, dat wil zeggen de openbaarmaking van de MEB-rapporten alsmede het informeren en de raadpleging van het publiek, met de artikelen 6 en 11 van de MEB-richtlijn alsmede artikel 47 van het Handvest van de grondrechten. Concreet is de vraag er evenwel uitsluitend op gericht of het toelaatbaar is dat deze onderdelen van de procedure in eerste instantie door en onder toezicht van de hogere bestuurlijke eenheid van de regio worden uitgevoerd, en niet door de betrokken gemeente.

32. Op deze concrete vraag zou het Hof in relatief korte bewoordingen kunnen antwoorden dat in de MEB-richtlijn niet is geregeld welk niveau of welk onderdeel van het nationale bestuur verantwoordelijk is voor de milieueffectbeoordeling.

33. In verband met de strategische milieueffectbeoordeling heeft het Hof weliswaar bepaalde eisen gesteld aan de onafhankelijkheid van de instanties die in het kader van een strategische milieueffectbeoordeling worden geraadpleegd¹², maar daar gaat het in casu niet om.

34. De achtergrond van de concrete vraag is veeleer hoe de inspraak in het onderhavige geval is verlopen. Deze heeft niet plaatsgevonden op het eiland Ios waar het in het geding zijnde project wordt gerealiseerd, maar in de plaats waar het kantoor van de regionale overheid is gevestigd, op het eiland Syros dat 55 zeemijl van Ios vandaan ligt en dat alleen via een niet-dagelijkse veerbootverbinding van

6 Arresten van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 42); 12 mei 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 41), en 15 maart 2018, North East Pylon Pressure Campaign en Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punt 50).

7 De overwegingen 18 tot en met 21 van de MEB-richtlijn alsmede 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).

8 Zie met betrekking tot dit comité mijn conclusie in de zaak Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, punt 8). Zie ook conclusies van de advocaten-generaal Cruz Villalón in de zaak Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:422, punt 101), Jääskinen in de gevoegde zaken Raad en Parlement/Commissie en Commissie/Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2014:310, punt 114 en voetnoot 117) en in de gevoegde zaken Raad/Commissie en Commissie/Stichting Natuur en Milieu en Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P en C-405/12 P, EU:C:2014:309, punt 23 en voetnoot 23), en Bobek in de zaak Folk (C-529/15, EU:C:2017:1, punt 86).

9 Fifth Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Maastricht, Nederland, 30 juni-2 juli 2014, Decision V/2 on public participation in decision-making, punt 2, ECE/MP.PP/2014/2/Add.1.

10 Sixth Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Budva, Montenegro, 11-13 september 2017, Decision VI/2 – Promoting effective public participation in decision-making, punt 2, ECE/MP.PP/2017/2/Add.1

11 UNECE, ECE/MP.PP/2014/2/Add.2. (Genève, 2015).

12 Arrest van 20 oktober 2011, Seaport (NI) e.a. (C-474/10, EU:C:2011:681, punten 39 en 42). Zie ook artikel 9 bis van de MEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52, en bevindingen en aanbevelingen van het ACCC van 24 september 2010, Wit-Rusland (ACCC/C/2009/37; ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, punt 80) met betrekking tot de rol van de projectontwikkelaar.

enkele uren bereikbaar is. De kennisgeving aan het publiek inzake de inspraakmogelijkheden werd een jaar voordat de bestreden vergunning werd goedgekeurd gepubliceerd in een op Syros verspreide krant en aangeplakt op het kantoor van de regionale overheid, eveneens op Syros; hier werd het dossier van de MEB bewaard en werd de raadpleging gehouden.

35. Om die reden luidt de vraag mijns inziens of deze regeling van de inspraak voldoet aan de vereisten van de MEB-richtlijn en met name van artikel 6. In zoverre lijken volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing drie aspecten van bijzonder belang, namelijk ten eerste het informeren van het publiek over het project en over de raadpleging, ten tweede de plaats waar het betrokken publiek de informatie over het project kon inzien en ten derde de plaats van de raadpleging.

1. Informeren van het publiek

36. Overeenkomstig artikel 6, lid 2, van de MEB-richtlijn wordt het publiek in het kader van milieubesluitvormingsprocedures op de hoogte gesteld door openbare kennisgevingen of op een andere passende wijze, bijvoorbeeld met elektronische middelen, indien beschikbaar.

a) Geadresseerden van de informatie

37. De op het onderhavige geval toepasselijke versie van artikel 6, lid 2, van de MEB-richtlijn betreft hierbij, anders dan de huidige versie van dit artikel, niet het informeren van het *betrokken* publiek, maar meer algemeen van het publiek in zijn geheel.

38. Op grond van de normatieve context en de doelstelling van het informeren is het evenwel van doorslaggevend belang dat het betrokken publiek wordt geïnformeerd. Deze groep beschikt immers over de inspraakrechten op grond van artikel 6, leden 3 en 4, van de richtlijn. Dienovereenkomstig eist ook artikel 6, lid 2, van het Verdrag van Aarhus slechts dat het betrokken publiek wordt geïnformeerd.

39. Het informeren van andere personen dan uitsluitend het betrokken publiek, namelijk het publiek in zijn geheel, heeft daarentegen slechts een aanvullende functie.

40. Deze doelstelling is van doorslaggevend belang. Hoewel het betrokken publiek een kleinere groep is dan het publiek in zijn geheel, wordt juist vanwege deze sterkere restrictie duidelijker wat de doelgroep van de informatie is. Terwijl bij het informeren van het publiek in zijn geheel nauwelijks criteria kunnen worden ontwikkeld om vast te stellen of de gekozen middelen toereikend zijn, is dit bij het informeren van het betrokken publiek veel eenvoudiger.

41. Op grond van artikel 1, lid 2, onder e), van de MEB-richtlijn omvat het betrokken publiek het publiek dat gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij milieubesluitvormingsprocedures, alsmede niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten en voldoen aan de eisen van nationaal recht. Overeenkomstig artikel 1, lid 2, onder d), vallen onder het publiek een of meer natuurlijke personen of rechtspersonen en, in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen.

42. Het zou redelijk eenvoudig moeten zijn om de te informeren niet-gouvernementele organisaties te identificeren, aangezien deze in de regel door de autoriteiten worden geregistreerd. Daarentegen hangt de kring van betrokken of belanghebbende personen af van het respectieve project.¹³

¹³ Zie bevindingen en aanbevelingen van het ACCC van 7 maart 2008, Litouwen (ACCC/C/2006/16, ECE/MP.PP/C.1/2008/5/Add.6, punt 67), en 24 september 2013, Europese Unie en Verenigd Koninkrijk (ACCC/C/2012/68, ECE/MP.PP/C.1/2014/5, punt 97), alsmede de aanbevelingen van Maastricht (aangehaald in voetnoot 11, punt 59).

43. In het hoofdgeding zal met name de buurt rondom het project betrokken of belanghebbend zijn, dat wil zeggen op zijn minst enkele of misschien zelfs alle bewoners van het eiland Ios. Bovendien kan worden gedacht aan personen die gevolgen ondervinden van het toeristische verkeer dat wordt veroorzaakt door het project, of andere gevolgen, bijvoorbeeld de afvalverwijdering of de watervoorziening. Bij het identificeren van deze groepen zal de MEB bijzonder nuttig zijn.

b) Informatieprocedure

44. Wanneer vaststaat wat het betrokken publiek is, moet in een volgende stap worden bekeken wat de geschikte middelen zijn om het publiek te informeren.

45. Artikel 6, lid 2, van de MEB-richtlijn bepaalt dat de informatie door openbare kennisgevingen of op een andere passende wijze, bijvoorbeeld met elektronische middelen, indien beschikbaar, wordt verstrekt. De nadere regelingen voor het informeren van het publiek (bijvoorbeeld met aanplakbiljetten binnen een bepaalde omtrek of publicatie in plaatselijke kranten) worden overeenkomstig artikel 6, lid 5, bepaald door de lidstaten. Deze bepalingen zouden aldus kunnen worden opgevat dat de Uniewetgever in beginsel een openbare kennisgeving voldoende acht.

46. Artikel 6, lid 2, van het Verdrag van Aarhus bepaalt echter dat het betrokken publiek bij openbare bekendmaking of, indien van toepassing, individueel, vroegtijdig, en op adequate, tijdige en doeltreffende wijze wordt geïnformeerd. Hieruit kan worden afgeleid dat de andere passende wijze zoals bedoeld in artikel 6, lid 2, van de MEB-richtlijn ook individuele informatie kan bevatten.¹⁴

47. Noch het Unierecht noch het Verdrag van Aarhus bevat evenwel precieze regels over de keuze van de vorm van informatie. Artikel 6, lid 5, van de MEB-richtlijn bepaalt juist dat de lidstaten de nadere regelingen voor het informeren van het publiek moeten vaststellen.

48. Zoals ook is aangegeven door de belanghebbenden, komt hierin de procedurele autonomie van de lidstaten tot uitdrukking. Volgens die autonomie mogen de regelingen van de lidstaten niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel), en mogen deze de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).¹⁵

i) Gelijkwaardigheidsbeginsel

49. Wat het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, doet de prejudiciële verwijzing met name de vraag rijzen of het onderscheid in het Griekse recht tussen bepaalde grotere projecten (categorie A) en andere, doorgaans kleinere, projecten (categorie B) gerechtvaardigd is.

50. In zoverre lijkt het volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing erop dat de inspraak bij projecten van de categorie B niet wordt uitgevoerd door de regionale, maar door de lokale autoriteiten. Het publiek zou dan middels een aanplakbiljet bij de lokale autoriteiten, dus op Ios, worden geïnformeerd.

¹⁴ Zo moeten volgens de door Flausch e.a. overgelegde Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 van het Verenigd Koninkrijk bepaalde belanghebbende personen die niet zouden worden bereikt door een algemene kennisgeving, individueel op de hoogte worden gebracht; zie regulations 20(3) en 11(2), 12(5), 13(5) of 14(6).

¹⁵ Zie in die zin arresten van 16 december 1976, Rewe-Zentralfinanz en Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punt 5); 27 juni 2013, Agrokonstulting (C-93/12, EU:C:2013:432, punten 35 en 36), en 22 februari 2018, INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2018:100, punt 42).

51. Het is echter begrijpelijk dat de verantwoordelijkheid voor grotere projecten waarvan de milieueffecten over het algemeen niet alleen lokaal van aard zijn, moet worden toegewezen aan de regionale autoriteiten. Een schending van het gelijkwaardigheidsbeginsel kan hier derhalve niet worden vastgesteld.

ii) Doeltreffendheidsbeginsel

52. Het doeltreffendheidsbeginsel is van groter belang. Het informeren van het publiek is immers de *conditio sine qua non* voor de effectieve uitoefening van hun inspraakrechten. Wie niet op de hoogte is gesteld, heeft geen reden om verdere informatie over het project in te winnen, deel te nemen aan milieubesluitvormingsprocedure of verhaal te zoeken binnen de gestelde termijn.¹⁶

53. Derhalve kan een willekeurige vorm van mededeling niet volstaan indien niet wordt gewaarborgd dat het betrokken publiek daadwerkelijk wordt bereikt. In plaats daarvan moet het betrokken publiek een passende mogelijkheid worden geboden informatie in te winnen over de besluitvorming over voorgestelde activiteiten en over hun mogelijkheden om daaraan deel te nemen.¹⁷ Dit is de enige manier om de doelstelling van artikel 6, lid 4, van de MEB-richtlijn, om het betrokken publiek reële mogelijkheden tot inspraak in de besluitvormingsprocedure te bieden, te verwezenlijken.

54. Voor zover er sprake is van vaste informatiekkanalen waarvan de doeltreffendheid door de ervaring uit het verleden is gewaarborgd, moeten deze worden gebruikt. Indien dit niet het geval is, moet worden onderzocht welke informatiekkanalen deze personen kunnen bereiken. Daarvoor komen plaatselijke, maar ook nationale kranten, radio en televisie¹⁸, het internet, aanplakbiljetten¹⁹ en zelfs afzonderlijke kennisgevingen²⁰ in aanmerking.

55. Het is uiteindelijk aan de nationale rechter om na te gaan of in casu volgens deze vereisten informatie aan het publiek is verstrekt.

56. Er zij echter op gewezen dat een aanplakbiljet op het kantoor van de regionale autoriteit op Syros slechts een zeer beperkte bijdrage kon leveren aan het informeren van het betrokken publiek. De meeste leden van dit publiek bevonden zich immers op Ios en het lijkt twijfelachtig of zij de mogelijkheid hadden om tijdig van dit aanplakbiljet kennis te nemen. Een dergelijke bekendmaking alleen zou de uitoefening van de inspraakrechten op zichzelf al uiterst moeilijk maken.

57. De vraag of het publiek voldoende is geïnformeerd door de publicatie in de plaatselijke krant, moet met name worden beoordeeld aan de hand van de verspreiding van die krant op Ios. Als zou blijken dat de gekozen krant of ook alleen de betreffende uitgave op Ios niet of slechts zeer beperkt werd gelezen, valt eveneens te betwijfelen dat het betrokken publiek op doeltreffende wijze is geïnformeerd.

¹⁶ Zie bevindingen en aanbevelingen van het ACCC van 18 februari 2005, Kazachstan (ACCC/C/2004/2, ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.2, punt 24).

¹⁷ Zie bevindingen en aanbevelingen van het ACCC van 7 maart 2008, Litouwen (ACCC/C/2006/16, ECE/MP.PP/C.1/2008/5/Add.6, punt 67), en 3 juli 2009, Frankrijk (ACCC/C/2007/22, ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, punt 41), alsmede de aanbevelingen van Maastricht (aangehaald in voetnoot 11, punt 59).

¹⁸ Bevindingen en aanbevelingen van het ACCC van 31 maart 2006, Armenië (ACCC/C/2004/8, ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, punt 70).

¹⁹ Bevindingen en aanbevelingen van het ACCC van 7 maart 2008, Litouwen (ACCC/C/2006/16, ECE/MP.PP/C.1/2008/5/Add.6, punt 67)

²⁰ Volgens de door Flausch e.a. overgelegde Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 van het Verenigd Koninkrijk moeten bepaalde belanghebbende personen die niet zouden worden bereikt door een algemene bekendmaking, individueel moeten worden geïnformeerd; zie regulations 20(3) en 11(2), 12(5), 13(5) of 14(6). Dit lijkt volgens de bevindingen en aanbevelingen van het ACCC van 19 juni 2017, Spanje (ACCC/C/2014/99, ECE/MP.PP/C.1/2017/17, punt 58), ook in de Spaanse regio Catalonië in bepaalde situaties zo geregeld te zijn.

58. Bij de beoordeling van de vraag of bepaalde informatiebronnen voldoen aan het doeltreffendheidsbeginsel, en dus de uitoefening van de inspraakrechten van het betrokken publiek niet bovenmatig beperken, is evenwel ook van belang of er meer doeltreffende middelen beschikbaar zijn die zonder onevenredige inspanning hadden kunnen worden gebruikt. Indien dergelijke middelen ontbreken of geen vooruitzicht op succes bieden, valt eerder te aanvaarden dat wordt gekozen voor middelen met een beperkte doeltreffendheid, aangezien de MEB-richtlijn en het Verdrag van Aarhus niet het onmogelijke eisen.

59. In het onderhavige geval kunnen dergelijke andere informatiemiddelen evenwel niet op voorhand worden uitgesloten: het plaatselijke publiek op Ios had relatief gemakkelijk kunnen worden bereikt door middel van aankondigingen in lokale kantoren op Ios, op centrale plekken, bijvoorbeeld in de haven of op markten, alsook op de locatie van het project.

60. De Griekse regering noemt zelfs de mogelijkheid dat gebruik is gemaakt van dergelijke aanvullende communicatiekanalen. Het zou daarom passend zijn, waar nodig, te onderzoeken of het betrokken publiek op deze wijze daadwerkelijk voldoende is geïnformeerd.

61. Het feit dat de leden van het betrokken publiek volgens de informatie waarover het Hof beschikt hun standpunten in de onderhavige situatie niet lijken te hebben geuit, doet echter in ernstige mate betwijfelen dat voor dat publiek voldoende informatie beschikbaar was.²¹ De Griekse regering kon ter terechtzitting voor het Hof ook niet meedelen of het betrokken publiek tijdens de vergunningsprocedure standpunten heeft geuit.

62. Al met al moet worden vastgesteld dat artikel 6, lid 2, van de MEB-richtlijn verlangt dat het bij het betreffende project betrokken publiek zodanig wordt geïnformeerd dat een passende mogelijkheid wordt geboden om zich tijdig en vóóraf over de besluitvorming over de voorgenomen activiteiten en de inspraakmogelijkheden op de hoogte te stellen.

2. Informatieverstrekking

63. In het verzoek om een prejudiciële beslissing werden verdere bedenkingen geuit over het feit dat de informatie over het project niet beschikbaar was op Ios, maar alleen op Syros.

64. Overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de MEB-richtlijn zorgen de lidstaten ervoor dat de informatie over het project binnen een redelijke termijn ter beschikking wordt gesteld van het betrokken publiek.

65. Bij gebreke van nadere voorschriften is ook de procedurele autonomie van de lidstaten – afgebakend door de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid – van toepassing op de voorwaarden voor een dergelijke toegang.

66. Wat het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, wordt gesteld dat de informatie over kleinere projecten van categorie B ter plaatse beschikbaar is, terwijl informatie over grotere projecten van categorie A, met grotere gevolgen voor het milieu, slechts beschikbaar is op het kantoor van de regionale autoriteit, dat verder weg gelegen is. Het is echter ook begrijpelijk dat de verantwoordelijkheid voor grotere projecten bij de regionale autoriteiten ligt.

67. De moeilijkheden bij de toegang tot informatie moeten eerder worden gezien vanuit het doeltreffendheidsbeginsel.

²¹ Bevindingen en aanbevelingen van het ACCC van 28 juni 2013, Verenigd Koninkrijk (ACCC/C/2011/61, ECE/MP.PP/C.1/2013/13, 23, punt 59).

68. Het staat vast dat de toegang tot informatie over het project van groot belang is voor een effectieve deelname aan de besluitvormingsprocedure. Indien het betrokken publiek voldoende is geïnformeerd over de procedure, mag van dit publiek echter redelijkerwijze een zekere inspanning worden verwacht wat de toegang tot informatie betreft.

69. De bevoegde autoriteiten moeten wat de voorwaarden voor toegang tot informatie over het project betreft echter zorgen voor een passende verhouding tussen de belangen van het betrokken publiek en de inspanning die met de terbeschikkingstelling van de informatie verbonden is.

70. Of de voorwaarden voor toegang tot de informatie over het project in casu inderdaad passend waren, moet wederom uiteindelijk worden beoordeeld door de nationale rechter.

71. Dit hangt enerzijds af van de inspanning die voor personen uit het betrokken publiek met het raadplegen van de projectinformatie gepaard ging, met name de duur en de kosten van de reis van Ios naar Syros en terug, voor het geval dat de informatie, anders dan de Griekse regering beweert, inderdaad niet beschikbaar was op Ios.

72. Anderzijds moet rekening worden gehouden met de inspanning die de autoriteiten hadden moeten verrichten indien zij het betrokken publiek makkelijker toegang hadden geboden tot de informatie over het project. Hierbij kan worden gedacht aan een informatieverstrekking op Ios, waar het project wordt uitgevoerd en waar de meeste, zo niet alle personen uit het betrokken publiek wonen, of langs elektronische weg op internet.

73. Dat met name de inspanning van een informatieverstrekking ter plaatse niet onevenredig zou zijn, blijkt reeds uit het feit dat het publiek volgens de Griekse autoriteiten de projectinformatie ook kan inzien in de gemeente waar het project zal worden uitgevoerd²², hetgeen ook in overeenstemming is met de aanbevelingen van Maastricht²³.

74. Kortom, bij het vaststellen van de regelingen voor de informatieverstrekking overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de MEB-richtlijn, moet de last van de personen uit het betrokken publiek in verband met de uitoefening van het recht op toegang in een passende verhouding staan tot de inspanning die de autoriteiten daarvoor moeten verrichten.

3. Plaats van de raadpleging

75. Ten slotte bevat het verzoek om een prejudiciële beslissing bedenkingen ten aanzien van het verloop van de raadpleging op Syros.

76. Het uitgangspunt voor de beoordeling van deze vraag is artikel 6, lid 4, van de MEB-richtlijn. Op grond daarvan krijgt het betrokken publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden om deel te nemen aan de relevante milieubesluitvormingsprocedures. Overeenkomstig artikel 6, lid 5, worden de nadere regelingen voor de raadpleging van het betrokken publiek (bijvoorbeeld schriftelijk of met een openbare enquête) eveneens door de lidstaten bepaald.

77. De vraag of de aldus toegepaste regelingen voor de inspraak van het publiek in overeenstemming zijn met de bepalingen van de MEB-richtlijn, vereist een soortgelijke toetsing als die van de informatieverstrekking.

²² Punt 51 van de schriftelijke opmerkingen.

²³ Aangehaald in voetnoot 11, punt 92, onder a.

78. Hiervoor zijn enige aanknopingspunten te vinden in een uitspraak van het Hof, waarin is vastgesteld dat de heffing van een administratieve vergoeding voor inspraak van het publiek in bepaalde milieueffectbeoordelingen op zich verenigbaar is met het doel van de MEB-richtlijn. Het Hof heeft echter ook benadrukt dat deze vergoedingen evenwel niet op een dergelijk niveau mogen worden vastgesteld dat zij beletten dat deze richtlijn haar volle werking sorteert overeenkomstig het ermee beoogde doel.²⁴

79. Voor de toetsing is dan ook van bijzonder belang of de regeling van de inspraak van het publiek belet dat de MEB-richtlijn haar volle werking sorteert.

80. Van een dergelijk beletsel zou sprake zijn indien de leden van het betrokken publiek daadwerkelijk op een bepaalde dag naar Syros hadden moeten afreizen om deel te kunnen nemen aan de procedure. Inspraak in schriftelijke of elektronische vorm, die volgens Griekenland inderdaad mogelijk was²⁵ en expliciet wordt genoemd in artikel 6, lid 4, van de MEB-richtlijn als een mogelijke vorm van inspraak²⁶, zou voor alle betrokkenen immers aanzienlijk minder omslachtig zijn.

81. Daarom moet, overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de MEB-richtlijn, de regeling van de raadpleging van het betrokken publiek de last voor de leden van het betrokken publiek in verband met de deelname aan de procedure in een passende verhouding brengen tot de inspanning die de autoriteiten daarvoor moeten verrichten.

B. Begin van de beroepstermijn

82. De tweede vraag van de Symvoulio tis Epikrateias is of, in het licht van het antwoord op de eerste vraag, een regeling die bepaalt dat de bekendmaking van de projectvergunning op een specifieke website de beroepstermijn van zestig dagen doet ingaan, verenigbaar is met de artikelen 6 en 11 van de MEB-richtlijn en met artikel 47 van het Handvest.

1. Ontvankelijkheid van de tweede vraag

83. In de eerste plaats moet worden bekeken of deze vraag überhaupt van belang is voor de beslissing en dus ontvankelijk is. Volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing kan in het geval van een beroep dat is ingesteld vóór 12 april 2017, zoals in casu, een verzoeker in afwijking van de wettelijke termijn aanvoeren dat de bestreden handeling hem pas op een later tijdstip ter kennis is gekomen. Ik begrijp dit aldus dat de termijn voor het instellen van beroep in dergelijke gevallen pas aanvangt op het moment dat de verzoeker daadwerkelijk op de hoogte is geraakt van de handeling.

84. Aangezien verzoekers in het hoofdgeding plausibel maken dat de vergunning hun pas bij aanvang van de bouwwerkzaamheden ter kennis is gekomen, en ook de overwegingen in het kader van de beantwoording van de eerste vraag deze bewering steunen, kan worden aangenomen dat de uitkomst in de nationale procedure niet zal afhangen van het antwoord op de tweede vraag.

85. Anderzijds stelt de Symvoulio tis Epikrateias ook dat de datum van de feitelijke kennisneming niet onredelijk ver verwijderd mag zijn van het wettelijk voorgeschreven tijdstip, dat wil zeggen de aankondiging op het internet. Daarom kan niet worden uitgesloten dat de Symvoulio tis Epikrateias in het hoofdgeding neigt naar het oordeel dat het laten verstrijken van de wettelijke termijn met anderhalf jaar onredelijk is.

²⁴ Arrest van 9 november 2006, Commissie/Ierland (C-216/05, EU:C:2006:706, punten 42 en 43).

²⁵ Punt 51 van de schriftelijke opmerkingen.

²⁶ Zie ook artikel 6, lid 7, van het Verdrag van Aarhus.

86. Omdat dat een verzoek om een prejudiciële beslissing bij twijfel wordt vermoed relevant te zijn²⁷, is deze vraag dus ontvankelijk.

2. Beantwoording van de tweede vraag

87. De MEB-richtlijn bepaalt niet of de termijn voor het instellen van beroep tegen een projectvergunning kan aanvangen door de aankondiging ervan op het internet.

88. Volgens artikel 9, lid 1, van de MEB-richtlijn brengen de bevoegde instanties het betrokken publiek overeenkomstig de toepasselijke procedures op de hoogte van een beslissing over het verlenen of weigeren van een vergunning. Artikel 9, lid 1, bevat echter ook aanvullende vereisten voor de inhoud van de aankondiging, maar geen specifieke regels voor de procedure.

89. Ook de mogelijke gronden voor een beroep tegen de projectvergunning, zoals artikel 11 van de MEB-richtlijn of de rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijn²⁸, of artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten²⁹, regelen niet of een aankondiging op het internet een beroepstermijn kan doen ingaan.

90. Bijgevolg vallen beide punten, dat wil zeggen de beroepstermijn en de aankondigingsprocedure, onder de procedurele autonomie van de lidstaten binnen de grenzen van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.

a) Gelijkwaardigheidsbeginsel

91. Ook dit punt betreft weer het onderscheid tussen grotere en kleinere projecten. Alleen voor de projecten van de categorie A is bepaald dat de beroepstermijn ingaat door een aankondiging op het internet. Voor projecten van de categorie B vangt de beroepstermijn daarentegen aan op het moment dat daadwerkelijk kennis wordt genomen van de vergunning.

92. De omvang en het belang van de respectieve projecten worden zowel voor als tegen dit onderscheid aangevoerd. Enerzijds wordt ter discussie gesteld dat de toegang tot de rechter restrictiever is voor projecten met grotere gevolgen voor het milieu. Anderzijds wordt in het bijzonder gewezen op het bijzondere belang en het beperkte aantal grotere projecten die een verschillende behandeling rechtvaardigen.

93. Uiteindelijk is het in principe gerechtvaardigd alleen voor de grotere projecten een nieuwe methode voor kennisgeving en bijgevolg nieuwe regels voor het verloop van de beroepstermijn in te voeren. Ten eerste vergemakkelijkt het beperkte aantal van deze projecten het testen van deze methoden.³⁰ Ten tweede hebben dergelijke projecten al wegens de hoogte van de investeringen meer belang bij rechtszekerheid. Ten derde bestaat het betrokken publiek bij grotere projecten van nature uit een grotere groep personen. Als de beroepstermijn niet ingaat op het moment van de aankondiging, maar alleen wanneer hiervan daadwerkelijk kennis wordt genomen, valt nauwelijks te bepalen wanneer geen beroep meer mogelijk is.

94. Bijgevolg kan geen schending van het gelijkwaardigheidsbeginsel worden vastgesteld.

27 Arresten van 31 mei 2018, Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, punt 21), en 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punt 35).

28 Arresten van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 66); 25 juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punt 37); 8 november 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 44), en 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 34).

29 Arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 46).

30 Zie arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punten 60 en 61).

b) Doeltreffendheidsbeginsel

95. Volgens het doeltreffendheidsbeginsel mag de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk worden gemaakt.

96. In dit verband moet allereerst worden ingegaan op de aankondiging op het internet en daarna op de beroepstermijnen.

i) Aankondiging op het internet

97. De aankondiging van de vergunning op het internet is als zodanig verenigbaar met het doeltreffendheidsbeginsel.

98. Verzoekers in het hoofdgeding wijzen er inderdaad terecht op dat het Hof ongeveer tien jaar geleden op het gebied van consumentenbescherming twijfels had over de vraag of exclusief gebruik van internet verenigbaar was met het doeltreffendheidsbeginsel.³¹ Ook tegenwoordig zullen er nog steeds gebieden zijn waar het internet nog niet voldoende verspreid is om alleen hierop te kunnen vertrouwen.³²

99. In het hoofdgeding althans, zijn er echter geen aanwijzingen dat de aankondiging op het internet de uitoefening van rechten uiterst moeilijk maakt in vergelijking met andere vormen van aankondiging. In tegendeel: ook het *Publicatieblad van de Europese Unie* wordt op internet in elektronische vorm gepubliceerd en in de regel is thans alleen deze editie nog authentiek en heeft alleen deze rechtsgevolgen.³³ Bovendien wordt in artikel 6, lid 2, van de MEB-richtlijn verwezen naar elektronische middelen als communicatiemiddel voor het informeren van het publiek. Alleen al daarom moet deze methode ook ter beschikking van de lidstaten worden gesteld.

ii) Beroepstermijn

100. Met het oog op de rechtszekerheid is het in beginsel toelaatbaar om de mogelijkheid tegen een maatregel beroep in te stellen aan een bepaalde termijn te onderwerpen.³⁴

31 Arrest van 18 maart 2010, *Alassini e.a.* (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punt 589). Zie ook mijn conclusie in deze zaak (EU:C:2019:720, punt 52) alsmede de bevindingen en aanbevelingen van het ACCC van 31 maart 2006, *Armenië* (ACCC/C/2004/8, ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, punt 31), en 19 juni 2017, *Spanje* (ACCC/C/2014/99, ECE/MP.PP/C.1/2017/17, punt 58) alsmede de aanbevelingen van Maastricht (aangehaald in voetnoot 11, punt 141).

32 Zie de bevindingen en aanbevelingen van het ACCC van 31 maart 2006, *Armenië* (ACCC/C/2004/8, ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, punt 31).

33 Artikel 1 van verordening (EU) nr. 216/2013 van de Raad van 7 maart 2013 betreffende de elektronische publicatie van het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB 2013, L 69, blz. 1).

34 Arresten van 16 december 1976, *Rewe-Zentralfinanz en Rewe-Zentral* (33/76, EU:C:1976:188, punt 5); 17 november 1998, *Aprile* (C-228/96, EU:C:1998:544, punt 19); 30 juni 2011, *Meilicke e.a.* (C-262/09, EU:C:2011:438, punt 56), en 17 november 2016, *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882, punt 41). Zie ook bevindingen en aanbevelingen van het ACCC van 24 september 2010, *Verenigd Koninkrijk* (ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, punt 138).

101. Het Hof beschouwt het met name niet als een buitensporige belemmering als de termijn voor het instellen van beroep afhankelijk wordt gemaakt van een aankondiging waarvan de betrokkene kennis heeft genomen of op zijn minst kennis had moeten nemen.³⁵ Het zou evenwel in strijd zijn met het doeltreffendheidsbeginsel om een persoon te houden aan een termijn, als het gedrag van de nationale autoriteiten, samen met het bestaan van de termijn, tot gevolg heeft gehad dat deze persoon elke mogelijkheid wordt ontnomen om zijn rechten voor de nationale rechter te doen gelden³⁶, dat wil zeggen indien het gedrag van de autoriteiten de oorzaak ervan is dat het beroep te laat is ingesteld.³⁷

102. Het is derhalve aan de Symvoulio tis Epikrateias om na te gaan of het gedrag van de Griekse autoriteiten verzoekers elke mogelijkheid heeft ontnomen om hun rechten te doen gelden en, in het bijzonder, of de autoriteiten door hun gedrag hebben veroorzaakt dat het beroep te laat is ingesteld.

103. Griekenland en 105 Anonymi Touristiki kai Techniki Etaireia Ekmetalleftsis Akiniton zijn van mening dat iedereen de regels voor de aankondiging van vergunningen op het internet moest kennen en dat verzoekers in het hoofdgeding derhalve kennis hadden moeten nemen van de aankondiging van de betwiste vergunning.

104. Dit houdt echter onvoldoende rekening met de context van een beroep tegen de vergunning voor een project waarvoor een milieueffectbeoordeling vereist is. Ten eerste vereist een dergelijke vergunning immers dat het publiek uitgebreider over het project wordt geïnformeerd in verband met de inspraak overeenkomstig artikel 6 van de MEB-richtlijn. Ten tweede moet bij het beroep op grond van artikel 11 van de MEB-richtlijn een ruime toegang tot de rechter worden gewaarborgd.

Inspraak

105. De inspraak is vooral van belang om ervoor te zorgen dat het betrokken publiek erop kan vertrouwen dat een project waarvoor een milieueffectbeoordeling vereist is, alleen zal worden goedgekeurd op basis van inspraak van het publiek overeenkomstig artikel 6 van de MEB-richtlijn. Dit omvat met name informatie over de vergunningsprocedure, die het betrokken publiek een passende mogelijkheid biedt om zich in een vroeg stadium en vooraf over het besluit dat over de voorgestelde activiteiten is genomen en over de inspraakmogelijkheden te informeren.³⁸ Wanneer leden van het betrokken publiek niet van de procedure op de hoogte zijn gebracht, hoeven zij er ook niet van uit te gaan dat een projectvergunning die hen raakt, wordt verleend en aangekondigd.

106. In dit geval is het twijfelachtig of het loutere feit dat een besluit achteraf op een specifieke website beschikbaar is, kan volstaan om aan de informatieverplichting van artikel 9 van de MEB-richtlijn te voldoen.³⁹ Zoals verzoekers in het hoofdgeding overtuigend hebben aangevoerd, moet er namelijk een aanleiding zijn om op een website na te gaan of daar een besluit werd gepubliceerd die de eigen situatie zou kunnen betreffen.

35 Arrest van 28 januari 2010, Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, punt 32), zie ook de bevindingen en aanbevelingen van het ACCC van 24 september 2010, Verenigd Koninkrijk (ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, punt 138).

36 Arresten van 15 september 1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, punt 48); 17 november 1998, Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, punt 43); 15 april 2010, Barth (C-542/08, EU:C:2010:193, punt 33); 8 september 2011, Q-Beef en Bosschaert (C-89/10 en C-96/10, EU:C:2011:555, punt 51), en 21 december 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, punt 104).

37 Arrest van 19 mei 2011, Iaiia e.a. (C-452/09, EU:C:2011:323, punt 21).

38 Zie boven, punt 62.

39 Bevindingen en aanbevelingen van het ACCC van 31 maart 2006, Armenië (ACCC/C/2004/8, ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, punt 31), en 19 juni 2017, Spanje (ACCC/C/2014/99, ECE/MP.PP/C.1/2017/17, punt 58) alsmede de aanbevelingen van Maastricht (aangehaald in voetnoot 11, punt 141).

107. Bijgevolg is het onverenigbaar met de artikelen 9 en 11 van de MEB-richtlijn dat leden van het betrokken publiek die niet feitelijk op de hoogte waren van de projectvergunning, zijn gebonden aan een beroepstermijn die is ingegaan op het moment van de aankondiging van de vergunning op het internet, indien hun geen passende mogelijkheid is geboden om vooraf informatie te verkrijgen over de vergunningsprocedure overeenkomstig artikel 6, lid 2, van de richtlijn.

Ruime toegang tot de rechter

108. Deze conclusie stemt overeen met de doelstelling van ruime toegang tot de rechter.

109. Deze doelstelling om het betrokken publiek ruime toegang tot de rechter te verschaffen is geformuleerd in artikel 11, lid 3, eerste zin, van de MEB-richtlijn alsook in artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus. Deze zin betreft de vaststelling, door de lidstaten, van hetgeen in het kader van een beroep krachtens artikel 11 van de richtlijn een voldoende belang is en een inbreuk op een recht vormt.

110. Het Hof heeft echter terecht niet alleen met deze doelstelling rekening gehouden bij de toetsing van het voldoende belang of een inbreuk op een recht⁴⁰, maar ook bij de criteria op basis waarvan milieuoorganisaties moeten worden erkend⁴¹, bij de toetsing of de kosten van gerechtelijke procedures buitensporig zijn⁴², in welke mate procedurefouten bij de uitvoering van de milieueffectbeoordeling kunnen worden aangevoerd⁴³ en in het bijzonder bij de toetsing van de doeltreffendheid van het ingestelde beroep⁴⁴.

111. Daarom moet rekening worden gehouden met de doelstelling van een ruime toegang tot de rechter bij de beoordeling van de vraag of de termijn voor het instellen van beroep, die ingaat op het moment van de aankondiging van de projectvergunning op het internet, de uitoefening van de rechten uit hoofde van artikel 11 van de MEB-richtlijn uiterst moeilijk maakt. Het zou echter onverenigbaar zijn met deze doelstelling, als de beroepstermijn zou ingaan op het moment van een aankondiging waarmee het betrokken publiek als gevolg van ontoereikende informatie over de vergunningsprocedure geen rekening hoefde te houden.

Toepasselijkheid van artikel 11 van de MEB-richtlijn

112. Ook het arrest North East Pylon Pressure Campaign en Sheehy⁴⁵ kan niet aan deze conclusie afdoen. Het Hof heeft in dat arrest inderdaad beslist dat de werkingssfeer van artikel 11, lid 1, van de MEB-richtlijn beperkt blijft tot de aspecten van een geding die betrekking hebben op het recht op inspraak in de besluitvorming volgens de nauwkeurige regels daarover in de richtlijn.⁴⁶ Beroepen die zijn gebaseerd op een ander voorschrift van deze richtlijn, en a fortiori op een andere wettelijke regeling, ongeacht of dit Uniewetgeving dan wel wetgeving van de lidstaten is, zijn daarentegen uitgesloten.⁴⁷

40 Arresten van 12 mei 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 46), en 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punten 36 en 39).

41 Arrest van 15 oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (C-263/08, EU:C:2009:631, punt 45).

42 Arresten van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punten 31 en 44), en 17 oktober 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833, punt 35).

43 Arresten van 7 november 2013, Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punten 37, 43, 46, 48 en 49), en 15 oktober 2015, Commissie/Duitsland (C-137/14, EU:C:2015:683, punten 48 en 55).

44 Arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punten 58 en 72).

45 Arrest van 15 maart 2018, North East Pylon Pressure Campaign en Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185).

46 Arrest van 15 maart 2018, North East Pylon Pressure Campaign en Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punt 36).

47 Arrest van 15 maart 2018, North East Pylon Pressure Campaign en Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punt 39).

113. Deze vaststelling kan aldus worden uitgelegd dat een beroep krachtens artikel 11, lid 1, van de MEB-richtlijn alleen kan worden ingesteld tegen besluiten die rechtstreeks betrekking hebben op de regeling van de inspraak van het publiek, maar niet op de projectvergunning zelf. Een beroep tegen de projectvergunning kan op grond daarvan alleen worden gebaseerd op de rechtstreekse werking van bepalingen van de richtlijn⁴⁸ of op artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten⁴⁹.

114. Een dergelijke lezing van deze rechtspraak is echter niet overtuigend.

115. Een beperking van de in artikel 11 van de MEB-richtlijn bedoelde beroepsmogelijkheid tot aspecten van de inspraak, die de rechtmatigheid van de vergunning onaangetast laten, zou deze inspraak immers van haar betekenis en nuttige werking beroven. Inspraak is geen doel op zich en dit geldt ook voor het aanvechten van besluiten. Het betrokken publiek heeft vooral belang bij inspraak, omdat het zodoende de projectvergunning en de gevolgen ervan kan beïnvloeden.

116. Daarom brengen de relevante bepalingen ook een onlosmakelijk verband tot stand tussen het beroep op grond van artikel 11 van de MEB-richtlijn en de projectvergunning.

117. Op grond van artikel 11, lid 1, kunnen leden van het betrokken publiek in beroep gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële en formele rechtmatigheid van enig besluit vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek aan te vechten.

118. Het verlenen van een vergunning voor een project waarvoor een milieueffectbeoordeling vereist is, is een dergelijk besluit waarop de bepalingen betreffende de inspraak van toepassing zijn.

119. Krachtens artikel 2, lid 1, van de MEB-richtlijn moeten de lidstaten immers een vergunningsplicht instellen voor de in artikel 4 omschreven projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en moeten zij de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deze projecten worden beoordeeld op hun effecten.

120. Volgens artikel 3 van de MEB-richtlijn worden bij de milieueffectbeoordeling 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 bepaalde milieufactoren. De in artikel 6 bedoelde inspraak van het publiek maakt deel uit van dit proces van identificatie, beschrijving en beoordeling en moet overeenkomstig artikel 8 in aanmerking worden genomen in het kader van de vergunningsprocedure.

121. Het verband tussen beroep en vergunning blijkt nog duidelijker uit artikel 6 en artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus. Overeenkomstig artikel 6, lid 1, onder a) en b), is de procedure voor inspraak van het publiek van toepassing bij het verlenen van toestemming voor de in bijlage I genoemde activiteiten en bij besluiten over andere voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. En artikel 9, lid 2, voorziet in mogelijkheid om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6.⁵⁰

48 Zie arresten van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 66); 25 juli 2008, Janeček (C-237/07, EU:C:2008:447, punt 37); 8 november 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 44), en 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 34).

49 Arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 46).

50 Arrest van 8 november 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punten 56 en 57).

122. Het Hof heeft dan ook geoordeeld dat het recht op beroep overeenkomstig artikel 11 van de MEB-richtlijn, na de eerste invoering ervan, reeds gold voor administratieve vergunningsprocedures die voor het verstrijken van de betrokken omzettingstermijn waren ingeleid, maar waarin pas na die datum een vergunning werd verleend.⁵¹ Het tijdstip van de inspraak speelde hierbij geen rol.

123. Bovendien hoeven erkende milieuorganisaties, ten minste, in het kader van hun beroep zich niet te beperken tot het aanvoeren van schending van de regels inzake de inspraak, maar mogen zij in rechte juist de voorschriften van nationaal recht aanvoeren die het milieurecht van de Unie ten uitvoer leggen, alsook de Unierechtelijke voorschriften op milieugebied die rechtstreekse werking hebben.⁵²

Mogelijkheid van afzonderlijke beroepsprocedures met betrekking tot procedurefouten

124. Daarenboven sluit het feit dat de lidstaten op grond van artikel 11, lid 2, van de MEB-richtlijn bepalen in welk stadium van de procedure een besluit, handelen of nalaten krachtens artikel 11, lid 1, kan worden aangevochten, niet uit dat er met betrekking tot de beroepstermijn rekening wordt gehouden met tekortkomingen in de informatieverstrekking krachtens artikel 6, lid 2.

125. Het klopt dat in sommige lidstaten bepaalde procedurele fouten bij de uitvoering van een milieueffectbeoordeling niet kunnen worden aangevochten in het kader van een beroep tegen de projectvergunning, maar in een afzonderlijke gerechtelijke procedure.⁵³

126. Het blijkt echter niet dat dergelijke afzonderlijke procedures in Griekenland bestaan.

127. Een dergelijk afzonderlijk beroep zou in de eerste plaats alleen een doeltreffende bescherming van de ingeroepen procedurele rechten waarborgen als het hierdoor onmogelijk wordt dat het project in de tussentijd definitief en onherroepelijk wordt goedgekeurd.⁵⁴ De klacht over schending van procedurele rechten is immers geen doel op zich, maar moet de eiser een daadwerkelijk voordeel verschaffen. Anders zou er geen toereikend procesbelang zijn.⁵⁵ In het kader van de milieueffectbeoordeling veronderstelt een dergelijk voordeel dat het beroep van invloed kan zijn op de beslissing over het project.

128. Om die reden dienen de bevoegde nationale autoriteiten (en rechterlijke instanties⁵⁶) in het kader van hun bevoegdheden de noodzakelijke maatregelen te nemen om het verzuim van een milieueffectenbeoordeling te herstellen, bijvoorbeeld door de intrekking of opschorting van een reeds verleende vergunning teneinde een milieueffectenbeoordeling te verrichten.⁵⁷ In dit verband kan niet alleen het besluit worden aangevochten dat geen milieueffectbeoordeling is uitgevoerd, maar in voorkomend geval ook een verrichte milieueffectbeoordeling die gebreken vertoont.⁵⁸

51 Arrest van 7 november 2013, *Gemeinde Altrip e.a.* (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 31).

52 Arresten van 12 mei 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 48); 15 oktober 2015, *Commissie/Duitsland*, (C-137/14, EU:C:2015:683, punt 92), en 8 november 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 59).

53 Zie mijn conclusie in de zaak *Križan e.a.* (C-416/10, EU:C:2012:218, punten 138 e.v.).

54 Arrest van 8 november 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 72), en mijn conclusie in de zaak *Križan e.a.* (C-416/10, EU:C:2012:218, punt 146).

55 Zie arresten van 14 september 2010, *Akzo Nobel Chemicals en Akros Chemicals/Commissie*, C-550/07 P, EU:C:2010:512, punt 23); 22 juni 2016, *DK Recycling en Roheisen/Commissie* (C-540/14 P, EU:C:2016:469, punt 42), en 9 november 2017, *HX/Raad* (C-423/16 P, EU:C:2017:848, punt 30).

56 Arrest van 28 februari 2012, *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, punt 45).

57 Arresten van 7 januari 2004, *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, punten 64 en 65); 3 juli 2008, *Commissie/Ierland* (C-215/06, EU:C:2008:380, punt 59); 28 februari 2012, *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, punten 42, 43 en 46), en 26 juli 2017, *Comune di Corridonia e.a.* (C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:589, punt 35).

58 Arresten van 7 november 2013, *Gemeinde Altrip e.a.* (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 37), en 8 november 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 61).

129. De in artikel 11, lid 2, van de MEB-richtlijn opgenomen bevoegdheid om vast te stellen in welk stadium van de procedure bepaalde besluiten kunnen worden aangevochten, betekent dus niet dat een ernstige procedurefout bij de informatieverstrekking aan het betrokken publiek ingevolge artikel 6, lid 2, niet van belang is voor de beoordeling van het verloop van de termijn waarbinnen een beroep tegen de vergunning moet worden ingesteld.

Belangen van de projectontwikkelaar

130. Ten slotte belet ook het gerechtvaardigde belang van de projectontwikkelaar bij rechtszekerheid niet dat rekening wordt gehouden met gebreken in de informatieverstrekking voor het verloop van de termijn. Hij hoeft immers niet hulpeloos toe te zien als de informatieverstrekking door de autoriteiten aan het betrokken publiek onvolkomenheden vertoont. Als hij betwijfelt of de bekendmakingen van de autoriteiten volstaan, dan kan hij zelf passende maatregelen nemen, in de vorm van bijvoorbeeld aanplakbiljetten op de locatie van het project en andere geschikte plaatsen of berichten in plaatselijke kranten. Dankzij dergelijke maatregelen kunnen leden van het betrokken publiek daadwerkelijk kennismaken van de vergunning voor het project en krijgen zij een passende mogelijkheid om informatie over de vergunningsprocedure te verkrijgen.

c) Tussenconclusie

131. Derhalve moet worden vastgesteld dat het met de artikelen 9 en 11 van de MEB-richtlijn onverenigbaar is om een beroepstermijn die is ingegaan op het moment van de aankondiging van de vergunning op het internet, tegen te werpen aan leden van het betrokken publiek die feitelijk niet op de hoogte waren van de projectvergunning, indien hun tevoren niet overeenkomstig artikel 6, lid 2, van de richtlijn een passende mogelijkheid is geboden om informatie over de vergunningsprocedure te verkrijgen.

V. Conclusie

132. Gezien het bovenstaande geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

- „1) Artikel 6, lid 2, van richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten vereist een informatieverstrekking die het bij het project in kwestie betrokken publiek een passende mogelijkheid biedt om tijdig en vooraf informatie te verkrijgen over de besluitvorming over voorgestelde activiteiten en over hun inspraakmogelijkheden.
- 2) Bij het bepalen van de regelingen voor de informatieverstrekking overeenkomstig artikel 6, lid 3, van richtlijn 2011/92 moet de last voor de leden van het betrokken publiek in verband met de uitoefening van het recht op toegang in een passende verhouding worden gebracht tot de inspanning die de autoriteiten daarvoor moeten verrichten.
- 3) De regelingen voor inspraak van het betrokken publiek overeenkomstig artikel 6, lid 4, van richtlijn 2011/92 moeten de last voor de leden van het betrokken publiek in verband met de deelname aan de procedure in een passende verhouding brengen tot de inspanning die de autoriteiten daarvoor moeten verrichten.
- 4) Het is niet verenigbaar met de artikelen 9 en 11 van richtlijn 2011/92 om een beroepstermijn die is ingegaan op het moment van de aankondiging van de vergunning op internet, tegen te werpen aan leden van het betrokken publiek die feitelijk niet op de hoogte waren van de projectvergunning, indien hun niet tevoren overeenkomstig artikel 6, lid 2, van de richtlijn een passende mogelijkheid is geboden om informatie over de vergunningsprocedure te verkrijgen.”