CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. WATHELET
van 21 mei 2015 [1]

Zaak C-137/14

Europese Commissie
tegen

Bondsrepubliek Duitsland

„Niet-nakoming — Richtlijn 2011/92/EU — Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten — Artikel 11 — Richtlijn 2010/75/EU — Industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) — Artikel 25 — Toegang tot de rechter”

I –**Inleiding**

1. Bij verzoekschrift van 21 maart 2014 verzoekt de Europese Commissie het Hof de schending door de Bondsrepubliek Duitsland vast te stellen van artikel 11 van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten [2], en van artikel 25 van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) [3].

2. Net als de zaken waarin de arresten Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) en Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712) zijn gewezen, heeft deze zaak betrekking op de toegang tot de rechter, en meer in het bijzonder op de omvang van het recht om bij een rechterlijke of een andere onafhankelijke en onpartijdige instantie beroep in te stellen om de rechtmatigheid aan te vechten van besluiten, handelingen of nalaten betreffende de inspraak van het publiek bij de besluitvorming inzake milieuaangelegenheden.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB 2012, L 26, blz. 1.

3 — PB L 334, blz. 17.

II – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

3. Artikel 11 van richtlijn 2011/92 bepaalt het volgende:

„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 de besluiten, de handelingen of het nalaten kunnen worden aangevochten.

3. Wat als een voldoende belang en als een inbreuk op een recht geldt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. Te dien einde wordt het belang van een niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 1, lid 2, geacht voldoende te zijn in de zin van punt a) van dit artikel. Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van punt b) van dit artikel.

4. De bepalingen van dit artikel sluiten een toetsingsprocedure in eerste instantie bij een bestuursrechtelijke instantie niet uit en doen niet af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

Een dergelijke procedure moet eerlijk, billijk en snel zijn en mag niet buitensporig kostbaar zijn.

5. Ter verhoging van de effectiviteit van het bepaalde in dit artikel dragen de lidstaten er zorg voor dat het publiek praktische informatie wordt verstrekt over toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties.”

4. Artikel 24 van richtlijn 2010/75 luidt als volgt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat het betrokken publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak krijgt bij de volgende procedures:

a) de afgifte van een vergunning voor nieuwe installaties;

b) de afgifte van een vergunning voor een belangrijke wijziging;

c) de afgifte of bijstelling van een vergunning voor een installatie waarvoor de toepassing van artikel 15, lid 4, wordt voorgesteld;

d) de bijstelling van een vergunning of van de vergunningsvoorwaarden voor een installatie overeenkomstig artikel 21, lid 5, onder a).

[...]

2. Wanneer een besluit over de verlening, toetsing of bijstelling van een vergunning is genomen, stelt de bevoegde autoriteit het publiek de volgende informatie ter beschikking; met betrekking tot de punten a), b) en f), onder meer via het internet:

a) de inhoud van het besluit, waaronder een afschrift van de vergunning en eventuele latere bijstellingen;

b) de redenen waarop het besluit is gebaseerd;

c) de resultaten van de inspraak die aan het nemen van het besluit vooraf is gegaan en een toelichting van de manier waarop daarmee rekening is gehouden in dat besluit;

d) de titel van de BBT-referentiedocument die voor de betrokken installatie of activiteit relevant zijn;

e) de manier waarop de in artikel 14 bedoelde vergunningsvoorwaarden, waaronder de emissiegrenswaarden, zijn vastgesteld in relatie tot de beste beschikbare technieken en de emissieniveaus die met de best beschikbare technieken geassocieerd zijn;

f) indien overeenkomstig artikel 15, lid 4, een afwijking is toegestaan, de specifieke redenen voor die afwijking op basis van de in dat lid vastgelegde criteria en de daaraan verbonden voorwaarden.

3. De bevoegde autoriteit stelt eveneens de volgende informatie ter beschikking van het publiek, onder meer via het internet ten aanzien van op zijn minst onder a):

a) relevante informatie over de maatregelen die de exploitant overeenkomstig artikel 22 bij de definitieve stopzetting van de activiteiten heeft genomen;

b) de in het bezit van de bevoegde autoriteit zijnde resultaten van de emissiemonitoring zoals vereist in de vergunningsvoorwaarden.

4. De leden 1, 2 en 3 van dit artikel zijn van toepassing met inachtneming van de beperkingen in artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/4/EG."

5. Artikel 25 van de richtlijn 2010/75 luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek 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 artikel 24 aan te vechten, indien aan een van de volgende voorwaarden is voldaan:

a) zij hebben een voldoende belang;

b) zij stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, voor zover het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt.

2. De lidstaten bepalen in welk stadium de besluiten, de handelingen of het nalaten kunnen worden aangevochten.

3. Wat als een voldoende belang en als een inbreuk op een recht geldt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen.

Te dien einde wordt het belang van een niet-gouvernementele organisatie die zich inzet voor milieubescherming en die voldoet aan alle vereisten krachtens de nationale wetgeving, geacht voldoende te zijn in de zin van lid 1, onder a).

Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van lid 1, onder b).

4. De bepalingen van de leden 1, 2 en 3 sluiten de mogelijkheid van een voorafgaande toetsingsprocedure voor een bestuursorgaan niet uit en laten het vereiste onverlet dat de administratieve toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, voor zover een dergelijk vereiste geldt naar nationaal recht.

Een dergelijke procedure moet eerlijk, billijk en snel zijn en mag niet buitensporig kostbaar zijn.

5. De lidstaten dragen er zorg voor dat het publiek praktische informatie wordt verstrekt over toegang tot administratieve en rechterlijke toetsingsprocedures."

6. Artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 geven de verplichtingen weer van artikel 9, lid 2, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998, dat namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB L 124, blz. 1; hierna: „verdrag van Aarhus").[4]

7. De Europese Gemeenschap heeft het verdrag van Aarhus op 25 juni 1998 ondertekend, en op 17 februari 2005 geratificeerd. Artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus regelt de toegang tot gerechtelijke of andere procedures om de materiële en formele rechtmatigheid te kunnen bestrijden van de besluiten, het handelen of het nalaten die vallen onder de bepalingen van artikel 6 van het Verdrag betreffende de inspraak van het publiek.

8. 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[5], is vastgesteld om de wettelijke Unieregeling aan te passen aan het verdrag van Aarhus met het oog op de latere bekrachtiging van dat verdrag door de Gemeenschap. Daarbij is om de richtlijnen in overeenstemming te brengen met artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus, enerzijds richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de

4 — Artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus luidt:
„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 derde lid, 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. [...]
De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht."

5 — PB L 156, blz. 17.

milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten [6] gewijzigd door hierin artikel 10 bis op te nemen, en anderzijds richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging [7] door hierin artikel 15 bis op te nemen.

9. Krachtens artikel 6 van richtlijn 2003/35 doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 25 juni 2005 aan deze richtlijn te voldoen.

10. Richtlijn 85/337 is ingetrokken, gecodificeerd en vervangen door richtlijn 2011/92. Richtlijn 96/61 is ingetrokken, gecodificeerd en vervangen door richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging [8], die daarna is ingetrokken door richtlijn 2010/75. Toch hebben artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 qua gevolgen dezelfde inhoud als artikel 10 bis van richtlijn 85/337 en artikel 15 bis van richtlijn 96/61. De termijn waarbinnen artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 in nationaal recht moeten zijn omgezet, blijft 25 juni 2005.

B – *Duits recht*

11. De relevante bepalingen van de Verwaltungsgerichtsordnung (wetboek van bestuursprocesrecht; hierna: „VwGO") luiden als volgt:

12. § 42 VwGO bepaalt:

„(1) Een beroep kan strekken tot nietigverklaring van een bestuurshandeling [Anfechtungsklage (vordering tot nietigverklaring)] alsmede tot veroordeling tot het verrichten van een handeling die het bestuur heeft geweigerd of nagelaten te verrichten [Verpflichtungsklage (vordering tot verkrijging van een rechterlijk bevel)].

(2) Voor zover de wet niet anders bepaalt, is het beroep enkel ontvankelijk wanneer verzoeker stelt dat zijn rechten zijn geschonden door de bestuurshandeling of door de weigering of het nalaten een bestuurshandeling te verrichten."

13. § 113 VwGO bepaalt:

„(1) Voor zover de bestuurshandeling in strijd is met de wet en de rechten van verzoeker daardoor zijn geschonden, vernietigt de rechter de bestuurshandeling en de eventuele uitspraak op bezwaar. [...]"

14. De hierna volgende bepalingen van het Verwaltungsverfahrensgesetz (wet inzake de bestuursrechtelijke procedure; hierna „VwVfG") zijn in casu relevant:

15. § 44 VwVfG luidt als volgt:

„(1) Een bestuurshandeling is nietig voor zover deze een bijzonder ernstig gebrek bevat en daarvan duidelijk blijkt bij een zorgvuldige inschatting van alle in aanmerking komende omstandigheden.

(2) Ongeacht of aan de in lid 1 vermelde voorwaarden is voldaan, moet als nietig worden beschouwd, de bestuurshandeling

6 — PB L 175, blz. 40.
7 — PB L 257, blz. 26.
8 — PB L 24, blz. 8.

1. die schriftelijk of digitaal is vastgesteld zonder dat daarin kenbaar is welke instantie deze handeling heeft vastgesteld;

2. die krachtens een wettelijke bepaling enkel door overhandiging van een document kan worden vastgesteld, maar niet aan dit formele vereiste voldoet;

3. die een instantie met overschrijding van haar bevoegdheid, zoals omschreven in § 3, lid 1, punt 1, heeft vastgesteld, zonder dat zij daartoe gemachtigd was;

4. die om redenen van feitelijke aard niet uitvoerbaar is;

5. die vereist dat onrechtmatig wordt gehandeld waardoor een strafbaar feit wordt begaan of geldboete wordt verschuldigd;

6. die in strijd is met de goede zeden.

[...]”

16. § 46 VwVfG bepaalt:

„De intrekking van een bestuurshandeling die niet nietig is in de zin van § 44, kan niet worden gevorderd louter op grond van het feit dat bij de totstandkoming ervan bepalingen inzake de procedure, de vorm of de territoriale bevoegdheid zijn geschonden, indien duidelijk is dat die schending niet van invloed is geweest op de beslissing over de grond van de zaak.”

17. § 73 VwVfG bepaalt:

„(1) De projectleider moet het plan indienen bij de instantie die is aangewezen om de raadplegingsprocedure uit te voeren. [...]

(2) Binnen een maand na ontvangst van het volledige plan, sommeert de instantie die voor de raadplegingsprocedure is aangewezen, de instanties wier werkzaamheden door het project worden geraakt om hun zienswijze kenbaar te maken en zorgt zij ervoor dat het plan ter inzage wordt neergelegd in de gemeenten waar het plan waarschijnlijk gevolgen heeft.

(3) De in lid 2 bedoelde gemeenten moeten het plan ter inzage neerleggen binnen drie weken na ontvangst ervan en wel gedurende een maand. Hiervan kan worden afgezien indien de kring van de betrokken personen bekend is en hun binnen een passende termijn de mogelijkheid is verstrekt om het plan in te zien.

[...]

(4) Eenieder die door het project in zijn belangen wordt geraakt, kan binnen twee weken na afloop van de inzagetermijn schriftelijk of door neerlegging van een proces-verbaal tegen het plan bezwaren indienen bij de voor de raadplegingsprocedure aangewezen instantie of bij de gemeente. In het in lid 3, tweede zin, bedoelde geval bepaalt de voor de raadplegingsprocedure aangewezen instantie de termijn voor het indienen van bezwaar. Na afloop van de bezwaartermijn zijn alle bezwaren die niet op een bijzondere privaatrechtelijke titel berusten, uitgesloten. Hierop moet worden gewezen wanneer de inzage dan wel de termijn voor het indienen van bezwaren bekend wordt gemaakt.

[...]”

18. Ingevolge § 1, lid 1, eerste zin, van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (wet inzake rechtsmiddelen bij milieuaangelegenheden) van 7 december 2006, laatstelijk gewijzigd bij § 1 van het Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften (wet houdende aanvullende bepalingen inzake rechtsmiddelen bij milieuaangelegenheden) van 21 januari 2013 (hierna: „UmwRG"), is deze wet van toepassing op rechtsmiddelen die zijn ingesteld tegen beschikkingen in de zin van § 2, lid 3, van het Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (wet op de milieueffectbeoordeling; hierna: „UVPG") betreffende de toelaatbaarheid van projecten waarvoor krachtens het UVPG een verplichting tot het opstellen van een milieueffectbeoordeling kan bestaan.

19. De relevante bepalingen van deze wet luiden als volgt:

20. § 2 UmwRG bepaalt het volgende:

„(1) Een [...] erkende nationale of buitenlandse vereniging kan, zonder schending van haar rechten te behoeven aan te voeren, met inachtneming van het [VwGO] beroep instellen tegen een beschikking in de zin van § 1, lid 1, eerste zin, of het niet-geven daarvan, wanneer de vereniging

1. aanvoert dat een beschikking in de zin van § 1, lid 1, eerste zin, of het niet-geven daarvan, in strijd is met wettelijke bepalingen ter bescherming van het milieu, die voor de beschikking van belang kunnen zijn.

2. aanvoert dat zij door de beschikking in de zin van § 1, lid 1, eerste zin, of het niet-geven daarvan, is geraakt bij haar statutaire activiteiten van de bescherming van milieudoelstellingen, en

3. bevoegd was om deel te nemen aan de § 1, lid 1, eerste zin, bedoelde procedure en hierin overeenkomstig de geldende wettelijke bepalingen inhoudelijk haar visie heeft gegeven dan wel, in strijd met de geldende wettelijke bepalingen, niet de gelegenheid heeft gekregen om hierin haar visie te geven.

(2) Een vereniging die niet [...] is erkend, kan beroep in de zin van § 1 alleen instellen, indien

1. zij op het tijdstip van indienen van het beroep voldoet aan de voorwaarden voor erkenning,

2. zij een verzoek tot erkenning heeft ingediend,

3. een besluit over de erkenning nog niet is genomen wegens redenen waarvoor zij niet verantwoordelijk is.

[...]

(3) Indien de vereniging in de § 1, lid 1, eerste zin, bedoelde procedure de gelegenheid heeft gekregen haar visie kenbaar te maken, mag zij in de beroepsprocedure geen bezwaar indienen dat zij in de § 1, lid 1, eerste zin, bedoelde procedure niet heeft aangevoerd of overeenkomstig de geldende wettelijke bepalingen niet tijdig heeft aangevoerd, maar wel had kunnen aanvoeren.

(4) Indien een beschikking in de zin van § 1, lid 1, eerste zin, niet volgens de geldende wettelijke bepalingen publiekelijk bekend is gemaakt en evenmin hiervan aan de vereniging is kennisgegeven, moet het bezwaar of het beroep worden ingediend binnen een jaar nadat de vereniging van de beschikking kennis heeft genomen of kennis had kunnen nemen. [...]

(5) Beroepen ingesteld krachtens lid 1 zijn gegrond,

voor zover de beschikking in de zin van § 1, lid 1, eerste zin, of het niet-geven daarvan, wettelijke bepalingen ter bescherming van het milieu die voor de beschikking van belang zijn, schendt,

bij beroepen met betrekking tot bouwplannen, voor zover de vaststelling van het bouwplan, voor de vergunning waarvan een milieueffectbeoordeling moet worden verricht, wettelijke bepalingen ter bescherming van het milieu schendt,

en de schending belangen van milieubescherming raakt die tot de doelstellingen behoren, die de vereniging volgens haar statuten nastreeft. Voor beschikkingen in de zin van § 1, lid 1, eerste zin, moet bovendien een verplichting tot het verrichten van een milieueffectbeoordeling bestaan."

21. § 4 UmwRG luidt:

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

1. noodzakelijke milieueffectbeoordeling of

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

niet werd uitgevoerd, zonder dat dit nadien is verholpen. [...]

[...]

(3) De leden 1 en 2 gelden ook voor rechtsmiddelen van procesdeelnemers in de zin van § 61, punten 1 en 2, [VwGO]."

22. § 5 UmwRG luidt:

„(1) Deze wet geldt voor procedures in de zin van § 1, lid 1, eerste zin, die na 25 juni 2005 zijn ingesteld of hadden moeten zijn ingesteld; de eerste zin is niet van toepassing op beschikkingen in de zin van § 1, lid 1, eerste zin, die vóór 15 december 2006 uitvoerbaar zijn geworden.

[...]

(3) De overeenkomstig deze wet reeds ingestelde procedures moeten door de federale milieu-autoriteit worden afgewikkeld overeenkomstig de tot 28 februari 2010 geldende wettelijke bepalingen.

(4) Besluitvormingsprocedures in de zin van § 1, lid 1, eerste zin, punt 1, vergunningsprocedures in de zin van § 1, lid 1, eerste zin, punt 2, dan wel beroepsprocedures in de zin van § 2 die op 12 mei 2011 aanhangig waren of na die datum zijn ingesteld en op 29 januari 2013 nog niet definitief zijn beëindigd, moeten overeenkomstig de bepalingen van deze wet in de versie die vanaf 29 januari 2013 van kracht is, worden afgewikkeld. In afwijking van de eerste zin is § 4, lid 1, slechts van toepassing op beroepsprocedures die vanaf 29 januari 2013 zijn ingesteld."

III – **Precontentieuze procedure en procesverloop voor het Hof**

23. Op 18 december 2006 heeft de Commissie een klacht ontvangen, waarin werd gesteld dat artikel 10 bis van richtlijn 85/337, thans artikel 11 van richtlijn 2011/92, en artikel 15 bis van richtlijn 96/61, thans artikel 25 van richtlijn 2010/75, door § 2 van het UmwRG onjuist in nationaal recht zijn omgezet.

24. Naar aanleiding van deze klacht heeft de Commissie op 1 oktober 2012 de Bondsrepubliek Duitsland een aanmaningsbrief gezonden wegens schending van de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75. De Bondsrepubliek Duitsland heeft op 30 november 2012 hierop gereageerd. Op 26 april 2013 heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland een met redenen omkleed advies gestuurd, waarop deze laatste op 10 juli 2013 heeft geantwoord.

25. De Commissie heeft op 21 maart 2014 het onderhavige beroep ingesteld.

26. De Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75, doordat zij

— de bepalingen van richtlijn 2011/92 en richtlijn 2010/75 in beginsel beschouwt als bepalingen die geen subjectieve rechten toekennen, en dus in ruime mate uitsluit dat individuele personen zich daarop in rechte kunnen beroepen (§ 113, lid 1, eerste zin, VwGO);

— de nietigverklaring van beslissingen op grond van procedurefouten beperkt tot gevallen waarin een vereiste milieueffectbeoordeling geheel ontbreekt of een vereist vooronderzoek ontbreekt (§ 4, lid 1, UmwRG) en tot gevallen waarin verzoeker bewijst dat er causaal verband bestaat tussen de procedurefout en de uitkomst van de beslissing (§ 46 VwVfG), en dat de rechtspositie van verzoeker hierdoor wordt geraakt;

— de procesbevoegdheid en de omvang van de rechterlijke toetsing beperkt tot bezwaren die reeds werden aangevoerd in de bezwaartermijn in de bestuursprocedure die tot de vaststelling van de beslissing heeft geleid (§ 2, lid 3, UmwRG en § 73, lid 4, VwVfG);

— in procedures die na 25 juni 2005 zijn ingesteld en vóór 12 mei 2011 zijn afgesloten, de procesbevoegdheid van milieuorganisaties beperkt tot bepalingen die rechten verlenen aan individuele personen (§ 2, lid 1, juncto § 5, lid 4, UmwRG);

— in procedures die na 25 juni 2005 zijn ingesteld en vóór 12 mei 2011 zijn afgesloten, de omvang van de rechterlijke toetsing van beroepen van milieuorganisaties beperkt tot bepalingen die rechten verlenen aan individuele personen (§ 2, lid 1, UmwRG, oude versie, juncto §5, lid 4, UmwRG), en

— in het algemeen bestuursprocedures die vóór 25 juni 2005 zijn ingesteld, uitsluit van de werkingssfeer van het UmwRG (§ 5, lid 4, UmwRG).

27. De Bondsrepubliek Duitsland verzoekt het Hof het beroep van de Commissie af te wijzen en laatstgenoemde te verwijzen in de kosten.

28. Bij beschikking van 13 augustus 2014 van de president van het Hof is de Republiek Oostenrijk toegelaten tot interventie aan de zijde van de Bondsrepubliek Duitsland. Zij verzoekt het Hof het beroep af te wijzen en de Commissie te verwijzen in de kosten.

29. Op de terechtzitting van 12 maart 2015 hebben de Commissie en de Bondsrepubliek Duitsland mondelinge opmerkingen gemaakt.

IV – **Beroep**

A – *Eerste grief: beperking van de rechterlijke toetsing krachtens § 113, lid 1, eerste zin, VwGO*

1. Argumenten van partijen

30. De Commissie betoogt dat voor zover § 113, lid 1, eerste zin, VwGO de rechterlijke toetsing van beslissingen beperkt tot bepalingen die rechten aan individuele personen toekennen, deze bepaling niet verenigbaar is met artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75. Zij merkt op dat het Hof in punt 37 van het arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) en in punt 48 van het arrest Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712) heeft aangegeven dat het betrokken publiek iedere procedurefout kan aanvoeren. Volgens de Commissie is de betrokken beperking, net als de andere in dit beroep genoemde beperkingen, in strijd met de doelstelling om overeenkomstig artikel 9, leden 2 en 3, van het verdrag van Aarhus een ruime rechterlijke bescherming te verzekeren.

31. De Bondsrepubliek Duitsland meent dat het Hof in het arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 45) heeft vastgesteld dat het de nationale wetgever vrijstaat, de rechten te beperken waarvan schending door een individueel persoon in het kader van een beroep in rechte tegen een besluit, handelen of nalaten als bedoeld in artikel 11 van richtlijn 2011/92 kan worden aangevoerd. Dienaangaande merkt zij op dat overeenkomstig § 42, lid 2, VwGO, de ontvankelijkheid van een vordering tot nietigverklaring of tot verkrijging van een rechterlijk bevel veronderstelt dat de individuele verzoeker aanvoert dat „zijn rechten" zijn geschonden door de betrokken bestuurshandeling of door de weigering deze bestuurshandeling te verrichten en dat de Duitse rechtsorde een individueel persoon geen algemeen recht toekent om aanspraak te maken op uitvoering van de wet.

32. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland wordt de aard en de omvang van de door de nationale rechter te verrichten toetsing niet geregeld in artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75. Ook merkt zij op dat het Hof zich nog niet gedetailleerd over deze vragen heeft uitgesproken en meent zij dat de lidstaten op het gebied van de rechtspraak over een discretionaire bevoegdheid beschikken. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland bevatten artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 geen precieze voorwaarden over de omvang van de toetsing van de rechtsbescherming, maar schrijven zij alleen voor dat beroep moet kunnen worden ingesteld om de materiële of formele rechtmatigheid van ieder besluit, handelen of nalaten te kunnen aanvechten.

33. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland voorkomt een wettelijke bepaling zoals § 113, lid 1, eerste zin, VwGO, waarbij de nietigverklaring van de goedkeuringsbeschikking afhangt van de schending van subjectieve publiekrechtelijke rechten van de individuele verzoeker, tegenstrijdigheden bij de beoordeling van de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het beroep. Zij merkt op dat, indien – zoals bij § 42, lid 2, VwGO – de ontvankelijkheid van het beroep afhankelijk is van het feit of men een schending van zijn eigen rechten kan aanvoeren, daarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat bij individuele beroepen alleen dergelijke rechtsschendingen tot het door verzoeker gewenste rechtsgevolg, namelijk de nietigverklaring van de goedkeuring, kunnen leiden.

34. De Republiek Oostenrijk meent dat de lidstaten krachtens artikel 11 van richtlijn 2011/92 een beroep bij een rechterlijke instantie kunnen laten afhangen van een voldoende belang, dan wel van het vereiste dat een inbreuk op een recht wordt aangevoerd, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt. Zij merkt op dat de vaststelling van de criteria zowel voor het bij een beroep voor een rechterlijke instantie vereiste belang als voor „de inbreuk op een recht" afhangt van het nationale recht van de lidstaten. De Republiek Oostenrijk benadrukt dat artikel 11 van richtlijn 2011/92 geenszins bepaalt dat alle leden van het betrokken publiek die zich op een juridisch belang

kunnen beroepen, een recht op beroep moet worden toegekend. De lidstaten zouden bij artikel 11 van richtlijn 2011/92 over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken die ook toestaat om het recht van beroep van individuele personen te beperken tot enkel subjectieve publiekrechtelijke rechten. [9]

2. Beoordeling

a) Ontvankelijkheid van deze grief

35. Krachtens artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 38, lid 1, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof is de Commissie verplicht in elk krachtens artikel 258 VWEU ingediend verzoekschrift de exacte grieven aan te geven waarover zij een uitspraak van het Hof verlangt, evenals – in elk geval summier – de juridische en feitelijke gronden waarop die grieven berusten. Hieruit volgt dat het beroep van de Commissie een coherente, gedetailleerde uiteenzetting moet bevatten van de redenen die haar tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. [10]

36. Blijkens zowel de argumenten van de Commissie als haar conclusie over deze grief betreft deze grief specifiek de niet-verenigbaarheid van § 113, lid 1, eerste zin, VwGO met artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75. Hoewel de conclusie van de Commissie aangaande deze grief niet erg gelukkig is geformuleerd, blijkt toch stellig ondubbelzinnig uit het verzoekschrift dat de Commissie aanvoert dat de rechterlijke toetsing van bestuurshandelingen krachtens § 113, lid 1, eerste zin, VwGO beperkt is, voor zover de bestuursrechter een onrechtmatige handeling alleen nietig verklaart indien de rechten van verzoeker hierdoor worden geschonden, en dat deze beperking in strijd is met artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75.

37. Overigens bevatten zowel het verweerschrift van de Bondsrepubliek Duitsland als de memorie in interventie van de Republiek Oostenrijk duidelijke en precieze opmerkingen over deze juridische kwestie. Bovendien heeft de Bondsrepubliek Duitsland op de terechtzitting nadrukkelijk gesteld dat de betrokken, door § 113, lid 1, eerste zin, VwGO voorgeschreven beperking, een van de pijlers van het Duitse bestuursrecht is en niet in strijd is met artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75, hetgeen bevestigt dat zij de strekking van de grief volledig heeft begrepen.

38. Toch wil ik erop wijzen dat zowel de Commissie als de Bondsrepubliek Duitsland in het kader van deze grief ook opmerkingen over § 4, leden 1 en 3, UmwRG hebben ingediend.

39. Uit de opmerkingen van de Bondsrepubliek Duitsland blijkt dat volgens deze bepalingen het niet-uitvoeren van een vereiste milieueffectbeoordeling dan wel van een voorafgaand onderzoek van het concrete geval ter zake van de verplichting om een milieueffectbeoordeling op te stellen, een schending is die rechtstreeks leidt tot de nietigverklaring van de betrokken beslissing. Deze bepalingen zouden dus een soort lex specialis zijn ten opzichte van § 113, lid 1, eerste zin, VwGO en § 46 VwVfG, doordat zij in enkele specifieke gevallen voor de nietigverklaring van een handeling niet vereisen dat een schending van een subjectief recht van een individueel persoon wordt aangetoond dan wel een causaal verband tussen de procedurefout en de inhoud van de litigieuze beslissing. Zij verzachten dus de voorwaarden van § 113, lid 1, eerste zin, VwGO en § 46 VwVfG.

40. Daarentegen stelt de Commissie in haar verzoekschrift en mondeling op de terechtzitting dat de Duitse rechtspraak § 4, leden 1 en 3, UmwRG niet in de zin zoals door de Bondsrepubliek Duitsland wordt aangegeven, toepast dan wel opvat.

9 — In de zin van subjectieve rechten toegekend aan individuele personen door publiekrechtelijke bepalingen.

10 — Arrest Commissie/Nederland (C-508/10, EU:C:2012:243, punten 35 en 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41. Niettemin heeft de conclusie van de Commissie aangaande deze grief uitsluitend betrekking op § 113, lid 1, eerste zin, VwGO. Daarom ben ik van mening dat deze grief alleen § 113, lid 1, eerste zin, VwGO betreft, en niet § 4, leden 1 en 3, UmwRG. Bijgevolg is de eerste grief niet-ontvankelijk, voor zover de Bondsrepubliek Duitsland hierin wordt verweten artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 te hebben geschonden middels de rechtspraak over § 4, leden 1 en 3, UmwRG.

42. Ik zal mijn conclusies over de eerste grief dus beperken tot § 113, lid 1, eerste zin, VwGO. Daarentegen zal de tweede grief uitdrukkelijk gaan over de verenigbaarheid van § 4, lid 1, UmwRG met het Unierecht.

b) Ten gronde

i) Inleidende opmerkingen

43. Ik wil benadrukken dat het bij deze grief gaat om het beroep dat door natuurlijke en rechtspersonen (hierna: „individuele personen") wordt ingesteld die geen non-gouvernementele milieuorganisaties zijn die overeenkomstig artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 een bevoorrechte toegang tot de rechter hebben. [11]

44. Voornoemd artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 en voornoemd artikel 25, lid 1, van richtlijn 2010/75 voorzien erin dat de besluiten, de handelingen of het nalaten, vallend onder respectievelijk richtlijn 2011/92 betreffende de inspraak van het publiek, of onder artikel 24 van richtlijn 2010/75 [12], het voorwerp moeten kunnen zijn van een beroep bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om „de materiële of formele rechtmatigheid ervan aan te vechten".

45. Bij gebreke van Unierechtelijke bepalingen ter zake is het een aangelegenheid van de rechtsorde van elke lidstaat om de procesregels vast te stellen voor de vorderingen die ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontlenen, worden ingediend, toch mogen deze procesregels overeenkomstig het gelijkwaardigheidsbeginsel niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke vorderingen naar nationaal recht gelden en mogen zij overeenkomstig het doeltreffendheidsbeginsel de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. [13]

46. Daarbij moet worden vermeld dat de betrokken Unierechtelijke bepalingen dienen te worden uitgelegd in het licht van de doelstellingen van het verdrag van Aarhus dat de leden van het betrokken publiek die een voldoende belang hebben dan wel aanvoeren dat inbreuk is gemaakt op een recht, heeft willen betrekken bij het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu en tot de bescherming van de gezondheid van de mens. [14]

11 — In punt 45 van het arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) heeft het Hof vastgesteld dat „het de nationale wetgever weliswaar vrij[staat], de rechten waarvan schending door een individueel persoon kan worden aangevoerd in het kader van een beroep in rechte tegen een besluit, handelen of nalaten als bedoeld in artikel 10 bis van richtlijn 85/337, te beperken tot enkel subjectieve publiekrechtelijke rechten, maar die beperking kan niet als zodanig worden toegepast op milieuorganisaties, daar zulks in strijd zou zijn met de doelstellingen van artikel 10 bis, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337".

12 — Dat als opschrift heeft: „Toegang tot informatie en deelneming van het publiek aan de vergunningsprocedure".

13 — Zie arresten Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 43) en Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 28). In het onderhavige beroep wordt door de Commissie niet gesteld dat de betrokken bepaling het gelijkwaardigheidsbeginsel niet naleeft. Deze grief betreft dus het doeltreffendheidsbeginsel. Ik wijs erop dat het bij beide aangehaalde arresten over artikel 10 bis van richtlijn 85/337 gaat, maar artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 hebben qua gevolgen dezelfde inhoud als artikel 10 bis van richtlijn 85/337. Daarom is de rechtspraak betreffende dit artikel mutatis mutandis van toepassing op de bepalingen die in dit beroep aan de orde zijn. Zie punt 10 van de onderhavige conclusie.

14 — Zie arresten Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 41) en Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 45).

47. Het is evident dat de betrokken Unierechtelijke bepalingen als doelstelling hebben het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. Het is het leidend beginsel van die bepalingen en dus een belangrijke uitleggingsbron. Overeenkomstig de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 70), ben ik van mening dat „de doelstelling om ‚ruime toegang' tot de rechter te verschaffen [...] de randvoorwaarden [bepaalt] die de lidstaten bij de uitoefening van hun wetgevende beoordelingsvrijheid in acht moeten nemen".

ii) De beperking van de ontvankelijkheid van beroepen van individuele personen ingevolge artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 en artikel 25, lid 1, van richtlijn 2010/75

48. Artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 en artikel 25, lid 1, van richtlijn 2010/75 preciseren duidelijk dat de lidstaten kunnen bepalen wanneer een beroep van individuele personen ontvankelijk is en zij deze ontvankelijkheid dus kunnen beperken[15], mits deze beperking in overeenstemming is met de doelstelling om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. Dienaangaande hebben de lidstaten ingevolge deze bepalingen de keuze tussen twee criteria om de ontvankelijkheid van de door individuele personen ingestelde beroepen te beperken.

49. In punt 38 van het arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), heeft het Hof het volgende verklaard: „Wat de voorwaarden voor ontvankelijkheid van beroepen betreft, voorzie[n] deze bepaling[en] in twee gevallen: de ontvankelijkheid van een beroep kan afhankelijk zijn van een ‚voldoende belang' of van het aanvoeren door verzoeker ‚dat inbreuk is gemaakt op een recht', al naargelang naar nationaal recht de ene dan wel de andere voorwaarde geldt".[16] De in artikel 11 van richtlijn 2011/92 en in artikel 25 van richtlijn 2010/75 gestelde voorwaarden voor ontvankelijkheid waaraan beroepen van individuele personen moeten voldoen, sluiten derhalve uit dat individuele personen een actio popularis instellen om de rechtmatigheid van bestuursbeslissingen zoals bedoeld in de betrokken richtlijn aan te vechten.[17]

iii) Onderzoek van het beroep ten gronde

50. Hoewel artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 en artikel 25, lid 1, van richtlijn 2010/75 bepalen dat de lidstaten voorwaarden kunnen stellen aan de ontvankelijkheid van beroepen, schrijven diezelfde bepalingen voor dat de besluiten, de handelingen of het nalaten, die onder die bepalingen vallen, het voorwerp moeten kunnen zijn van een gerechtelijke procedure om de materiële of formele rechtmatigheid ervan te kunnen aanvechten.

51. Bovendien is het vaste rechtspraak dat artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 en artikel 25, lid 1, van richtlijn 2010/75 de middelen die ter onderbouwing van dat beroep kunnen worden aangevoerd op geen enkele wijze hebben beperkt.[18]

15 — A contrario bepalen artikel 11, lid 3, van richtlijn 2011/92 en artikel 25, lid 3, van richtlijn 2010/75 dat het belang van bepaalde non-gouvernementele organisaties wordt geacht voldoende te zijn. Zie voetnoot 11 van deze conclusie.

16 — Artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 laten de lidstaten een aanzienlijke vrijheid van handelen om te bepalen wat een inbreuk op een recht vormt [zie in die zin arresten Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 55) en Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 50)].

17 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289). In punt 42 van die conclusie heeft de advocaat-generaal het volgende aangegeven: „In een actio popularis wordt voorzien door artikel 9, lid 3, van het verdrag van Aarhus, welke bepaling nog niet is omgezet in Unierecht [...]. Derhalve bestaat er vooralsnog geen Unierechtelijke verplichting voor de lidstaten om een actio popularis toe te staan."

18 — Zie arresten Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 37) en Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 36).

iv) Criterium naar Duits recht van schending van een subjectief recht van verzoeker als grondslag voor een recht op nietigverklaring van een onrechtmatige handeling

– § 42, lid 2, VwGO en § 113, lid 1, eerste zin, VwGO

52. Vast staat dat het Duitse bestuursrecht ingevolge § 42, lid 2, VwGO en § 113, lid 1, eerste zin, VwGO zowel de ontvankelijkheid van door individuele personen ingestelde beroepen beperkt als hun recht op nietigverklaring van een handeling.

53. § 42, lid 2, VwGO stelt namelijk als voorwaarde voor de ontvankelijkheid van beroepen die door individuele personen zijn ingesteld, dat verzoeker aanvoert dat zijn rechten zijn geschonden door de betrokken bestuurshandeling of door de weigering om die bestuurshandeling te verrichten. Deze beperking lijkt mij uitdrukkelijk te vallen onder artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75, en daarmee heeft de Bondsrepubliek Duitsland duidelijk gekozen voor de tweede voorwaarde voor ontvankelijkheid waaraan de lidstaten ingevolge deze artikelen het beroep mogen onderwerpen.

54. Daarentegen betreft § 113, lid 1, eerste zin, VwGO, de enige bepaling waarop deze grief betrekking heeft [19], het door een individueel persoon ingestelde beroep ten gronde. Ingevolge deze bepaling vernietigt de rechter een onrechtmatige bestuurshandeling alleen voor zover een subjectief recht van verzoeker daardoor is geschonden. De Bondsrepubliek Duitsland betoogt ook dat de toetsing van de rechtmatigheid van de handeling voorafgaat aan het onderzoek van de schending van de rechten van verzoeker door de vastgestelde onrechtmatigheden. Zij voegt hieraan toe dat de handeling slechts wordt vernietigd ingeval de rechten van verzoeker door deze onrechtmatigheden zijn geschonden. [20] Op de terechtzitting van 12 maart 2015 heeft de Bondsrepubliek Duitsland haar betoog genuanceerd door uit een te zetten dat de Duitse rechter zich in bepaalde zaken juridisch pragmatisch betoont en de onrechtmatigheid van de betrokken bestuurshandeling niet nagaat wanneer er geen subjectieve rechten zijn geschonden.

55. Bijgevolg vereist de vernietiging van een bestuurshandeling overeenkomstig § 113, lid 1, eerste zin, VwGO dat althans de door de rechter vastgestelde onrechtmatigheid „samenvalt" met een schending van een subjectief recht van verzoeker [21] en wel ook indien het beroep van verzoeker overeenkomstig § 42, lid 2, VwGO ontvankelijk is.

– Schending van artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75

56. Uit artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 en artikel 25, lid 1, van richtlijn 2010/75 blijkt duidelijk dat de voorwaarde dat verzoeker aanvoert dat „inbreuk is gemaakt op een recht" de ontvankelijkheid van het beroep betreft en niet het beroep ten gronde.

19 — Zie de punten 38-41 van deze conclusie.

20 — De Bondsrepubliek Duitsland stelt dat „[o]vereenkomstig § 113, lid 1, eerste zin, VwGO [...] de rechter de bestuurshandeling en de eventuele uitspraak op bezwaar [vernietigt], voor zover de bestuurshandeling onrechtmatig is *en de rechten van verzoeker daardoor zijn geschonden*. [...] De bepaling regelt wanneer de rechter de bestuurshandeling in de bestuursprocedure moet vernietigen. De rechterlijke toetsing verloopt daarna in twee stappen. Eerst onderzoekt de rechter nauwkeurig of de bestuurshandeling onrechtmatig is, dat wil zeggen of daarbij op enigerlei wijze het recht onjuist is toegepast. Vervolgens onderzoekt de rechter of ‚de rechten' van verzoeker ‚daardoor', dat wil zeggen door de vastgestelde onjuiste toepassing van het recht, zijn geschonden." Cursivering van mij. Zie punt 40 van het verweerschrift van de Bondsrepubliek Duitsland.

21 — In de zaak Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712) heeft de verwijzende rechter (het Bundesverwaltungsgericht, Duitsland) het Hof gevraagd of dit vereiste van „samenvallen" of „parallellisme" naar Unierecht rechtmatig was. Het Hof heeft hierop geen antwoord gegeven aangezien het van oordeel was dat „de verwijzende rechter zelf geen verduidelijkingen [had] verschaft over de bestanddelen van dit criterium en dat het Hof op grond van de motivering van de verwijzingsbeslissing niet [kon] vaststellen of een onderzoek van dit criterium [zou kunnen] bijdragen aan de beslechting van het hoofdgeding" (zie punt 55).

57. Immers, artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 en artikel 25, lid 1, van richtlijn 2010/75 hebben de middelen die ten gronde kunnen worden aangevoerd ter onderbouwing van een beroep dat overeenkomstig die artikelen wordt ingesteld, op geen enkele wijze beperkt. De door § 113, lid 1, eerste zin, VwGO opgelegde beperking van het recht op nietigverklaring van een handeling heeft echter wel tot gevolg dat de middelen die ten gronde door individuele personen ter onderbouwing van hun beroep kunnen worden aangevoerd, worden beperkt.

58. Door het recht van individuele personen op nietigverklaring van een bestuurshandeling waarvan de Duitse bestuursrechter (tevoren of tegelijkertijd) de onrechtmatigheid heeft vastgesteld, te beperken, schept § 113, lid 1, eerste zin, VwGO, behalve de voorwaarde voor ontvankelijkheid, een extra belemmering voor het recht op toegang tot de rechter, die geenszins is voorzien in artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75, en de doelstelling en de doeltreffendheid van deze twee bepalingen ernstig in gevaar brengt, doordat het de omvang en het nut van de rechterlijke toetsing beknot.

59. Dienaangaande merk ik op dat de Bondsrepubliek Duitsland op de terechtzitting van 12 maart 2015 naar aanleiding van een vraag van het Hof over het nut voor een individueel persoon van de enkele vaststelling dat een handeling onrechtmatig is, heeft toegegeven dat hoewel de Duitse overheid de onrechtmatige handeling misschien kon intrekken, zij daartoe niet verplicht was.

60. Ook al zal iedere onrechtmatigheid [22] – hoe minimaal ook – niet noodzakelijkerwijs leiden tot vernietiging van een handeling, dat neemt niet weg dat de enkele vaststelling van de onrechtmatigheid van een handeling door de Duitse bestuursrechter niet dezelfde rechtskracht heeft als de vernietiging van die handeling.

61. Bovendien maakt de beperking van het recht van individuele personen op nietigverklaring van een onrechtmatig verklaarde handeling de bescherming van het milieu moeilijker, aangezien duidelijk uit punt 27 van de considerans van richtlijn 2010/75 naar voren komt dat de leden van het betrokken publiek „toegang [dienen] te hebben tot de rechter, aangezien dit bijdraagt tot de bescherming van het recht te leven in een milieu dat passend is voor de gezondheid en het welzijn van elke persoon”. [23]

62. Ik ben dan ook van mening dat de eerste grief gegrond is.

63. Bijgevolg is de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75, doordat zij overeenkomstig § 113, lid 1, eerste zin, VwGO het recht van individuele personen op nietigverklaring van een handeling waarvan de Duitse bestuursrechter de onrechtmatigheid vaststelt of heeft vastgesteld, beperkt.

B – *Tweede grief: bestaan van een recht op nietigverklaring van een handeling enkel wanneer een vereiste milieueffectbeoordeling niet is uitgevoerd, en beperking van dit recht indien de milieueffectbeoordeling weliswaar is uitgevoerd, maar gebreken vertoont (§ 4, lid 1, UmwRG), alsmede*

22 — Formele of materiële.

23 — Ik schaar me op dit punt achter de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:422, punten 92-101) waar hij in het kader van de gegrondheid van het beroep van mening is dat ook het vereiste voor een individueel persoon van het aanvoeren van een subjectief recht in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel en de betrokken Unierechtelijke bepalingen niet in nationaal recht omzet.

het vereiste van zowel een causaal verband tussen de procedurefout en de uitkomst van de beslissing als beïnvloeding van de materiële rechtspositie van verzoeker (§ 46 VwVfG en § 113, lid 1, eerste zin, VwGO)

64. Deze grief bestaat dus uit twee delen. Het eerste deel betreft de verenigbaarheid van § 4, lid 1, UmwRG met artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75, en het tweede deel de verenigbaarheid van § 46 VwVfG en § 113, lid 1, eerste zin, VwGO met diezelfde artikelen.

1. Eerste deel – Bestaan van een recht op nietigverklaring van een handeling enkel wanneer een vereiste milieueffectbeoordeling niet is uitgevoerd, en beperking van dit recht indien de milieueffectbeoordeling weliswaar is uitgevoerd, maar gebreken vertoont (§ 4, lid 1, UmwRG)

a) Argumenten van partijen

65. De Commissie betoogt dat krachtens § 4, lid 1, UmwRG een beslissing tot het verlenen van een vergunning enkel zonder de bij § 113, lid 1, eerste zin, VwGO opgelegde extra vereisten nietig kan worden verklaard ingeval de vereiste milieueffectbeoordeling ontbreekt. Indien die beoordeling heeft plaatsgevonden, maar niet aan de eisen van richtlijn 2011/92 voldoet, zou het daarentegen niet mogelijk zijn deze beslissing overeenkomstig die nationale bepaling aan te vechten. De Commissie is van mening dat § 4, lid 1, UmwRG daarom onverenigbaar is met artikel 11 van richtlijn 2011/92.

66. Volgens de Commissie blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat een bepaling die een richtlijn in nationaal recht omzet voldoende nauwkeurig en duidelijk moet zijn, in het bijzonder wanneer deze rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, opdat de begunstigden kennis kunnen nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend kunnen maken voor de nationale rechterlijke instanties.[24] De Commissie betoogt dat dit in Duitsland niet het geval is en dat de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig haar verplichting tot loyale samenwerking passende maatregelen daartoe moet nemen.

67. De Bondsrepubliek Duitsland merkt op dat § 4, leden 1 en 3, UmwRG slechts de gevallen regelt waarin een milieueffectbeoordeling of een daaraan voorafgaand onderzoek geheel niet is verricht, alsmede de gevallen waarin dit voorafgaande onderzoek niet aan de vereisten van § 3a, vierde zin, UVPG, voldoet.

68. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland zijn ingevolge § 113, lid 1, eerste zin, VwGO voor alle andere procedurefouten, waaronder ook fouten ingeval een milieueffectbeoordeling op gebrekkige wijze is verricht, een beroep bij een rechterlijke instantie en een recht op nietigverklaring van de bestuurshandeling mogelijk. Zij voegt hieraan toe dat slechts bij wijze van uitzondering, wanneer de voorwaarden van § 46 VwVfG zijn vervuld, geen recht op nietigverklaring bestaat.

b) Beoordeling

69. Hoewel het eerste deel van deze grief, zoals uit de conclusies van het verzoekschrift blijkt, in zijn geheel inderdaad op beide Unierechtelijke bepalingen betrekking heeft, gaan de argumenten van dit deel van de grief echter enkel en alleen over artikel 11 van richtlijn 2011/92. Bovendien ziet § 4, lid 1, UmwRG alleen op het achterwege laten van een vereiste milieueffectbeoordeling dan wel van een vereist vooronderzoek van het concrete geval ter zake van de verplichting om een milieueffectbeoordeling op te stellen, hetgeen het voorwerp is van richtlijn 2011/92. Ik voeg hieraan

24 — Arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-530/11, EU:C:2014:67, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

toe dat de Commissie zelf, toen haar op de terechtzitting een vraag op dit punt werd gesteld, niet in staat is geweest toe te lichten in welk opzicht artikel 25 van richtlijn 2010/75 relevant was voor het eerste deel van deze grief. Rekening houdend hiermee ben ik van mening dat dit eerste deel van deze grief moet worden geacht enkel en alleen betrekking te hebben op artikel 11 van richtlijn 2011/92.

70. Dit eerste deel van de tweede grief betreft de wijze waarop artikel 11 van richtlijn 2011/92 in Duits recht is omgezet en wel het feit dat daarbij § 4, lid 1, UmwRG louter ziet op de gevallen waarin een milieueffectbeoordeling of een daaraan voorafgaand onderzoek achterwege is gelaten.

71. In haar uiteenzetting van het nationale recht heeft de Bondsrepubliek aangegeven dat „het UmwRG bepalingen bevat *betreffende de omzetting* in nationaal recht van artikel 11 van richtlijn [2011/92] en van artikel 25 van richtlijn [2010/75]”.[25] Ook merkt zij op dat „§ 4 UmwRG het rechtsgevolg regelt van het achterwege laten van een vereiste milieueffectbeoordeling (MEB) dan wel van een vooronderzoek van het concrete geval ter zake van de verplichting om een milieueffectbeoordeling op te stellen. Overeenkomstig § 4, leden 1 en 3, leidt een dergelijke procedurefout tot nietigverklaring van de beslissing. De wet bevat geen bepalingen aangaande andere procedurefouten, bijvoorbeeld het op gebrekkige wijze verrichten van een milieueffectbeoordeling; deze procedurefouten moeten overeenkomstig § 46 [VwVfG] worden beoordeeld.”[26]

72. Met zijn tweede vraag in de zaak waarin het arrest Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 38) is gewezen, heeft het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) het Hof gevraagd of artikel 10 bis van richtlijn 85/337, dat dezelfde inhoud heeft als artikel 11 van richtlijn 2011/92[27], „aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de lidstaten de toepasselijkheid van de bepalingen ter omzetting van dat artikel beperken tot het geval waarin de rechtmatigheid van een besluit wordt aangevochten op grond dat geen milieueffectbeoordeling is verricht, zonder erin te voorzien dat die bepalingen ook gelden wanneer een dergelijke beoordeling wel is verricht maar gebreken vertoont”.

73. Blijkens punt 63 van de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:422) had de Bondsrepubliek betoogd dat „dit in het Duitse recht reeds [was] gewaarborgd, aangezien volgens de naast § 4, lid 1, UmwRG toepasselijke § 46 VwVfG ook bij een gebrekkige uitvoering van een milieueffectbeoordeling nietigverklaring van een vergunningbesluit kan worden gevorderd”.

74. Niettemin heeft het Hof in punt 37 van het arrest in die zaak het volgende vastgesteld: „De toepasselijkheid van de nationale voorschriften ter omzetting van [artikel 10 bis van richtlijn 85/337] kan dus niet worden beperkt tot het enkele geval waarin de rechtmatigheid wordt aangevochten op grond dat een milieueffectbeoordeling achterwege is gebleven. De bepalingen van richtlijn 85/337 betreffende de inspraak van het publiek zouden hun nuttig effect grotendeels verliezen indien de toepasselijkheid van die nationale voorschriften zou worden uitgesloten wanneer een milieueffectbeoordeling weliswaar is verricht maar gebreken – zelfs ernstige gebreken – vertoont. Een dergelijke uitsluiting zou derhalve in strijd zijn met de in artikel 10 bis van deze richtlijn genoemde doelstelling om een ruime toegang tot de rechterlijke instanties te verzekeren.”

75. Uit het arrest Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 32) blijkt dus duidelijk dat het Duitse recht volgens het Hof niet tegemoet komt aan de onvolkomenheden van § 4, lid 1, UmwRG, wat de omzetting van artikel 10 bis van richtlijn 85/337 (en dus van artikel 11 van richtlijn 2011/92) betreft, en het deze evenmin verzacht.

25 — Cursivering van mij. Zie punt 6 van het verweerschrift.

26 — Zie punt 8 van het verweerschrift.

27 — Zie punt 10 van de onderhavige conclusie.

76. Aangezien ik geen reden zie om deze rechtspraak in twijfel te trekken, ben ik van mening dat het eerste deel van de tweede grief gegrond is. [28]

77. Bijgevolg is de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 11 van richtlijn 2011/92, doordat zij de strekking van § 4, lid 1, UmwRG tot nietigverklaring van beslissingen op grond van procedurefouten beperkt tot de gevallen waarin de vereiste milieueffectbeoordeling geheel ontbreekt dan wel het vereiste vooronderzoek ontbreekt.

2. Tweede deel: vereiste dat sprake is van een causaal verband en van beïnvloeding van een materiële rechtspositie

a) Argumenten van partijen

78. De Commissie stelt dat volgens vaste Duitse rechtspraak over de toepassing van § 46 VwVfG de betwisting door een individueel persoon van een procedurefout die betrekking heeft op een beslissing over een milieueffectbeoordeling slechts tot de nietigverklaring van die beslissing kan leiden, indien het daadwerkelijk mogelijk is dat deze beslissing zonder deze fout anders zou hebben geluid („causaliteitsvereiste").

79. Bovendien zou verzoeker in het algemeen het eventuele causale verband moeten aantonen.

80. De Commissie merkt op dat bij de toepassing van richtlijn 2011/92 de uitkomst van de besluitvormingsprocedure niet het belangrijkste aspect is. Volgens haar moet richtlijn 2011/92 in wezen ervoor zorgen dat alle gevolgen, direct of indirect, van een project dat aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben, worden onderzocht, dat het publiek informatie verkrijgt over het geplande project, en het de mogelijkheid heeft om deel te nemen aan de besluitvormingsprocedure. Het toezicht op de naleving van de procedureregels op dat gebied zou daarom een bijzonder belangrijke rol spelen. Het nationale recht zou daarom moeten voorzien in de nietigverklaring van de beslissing in geval van een ernstige fout bij de toepassing van de procedureregels, zonder dat verzoeker een causaal verband met de uitkomst van de beslissing moest aantonen. Met betrekking tot richtlijn 2011/92 zouden althans de schendingen van het recht op informatie en inspraak van het publiek als ernstige procedurefouten moeten worden beschouwd.

81. Volgens de Commissie blijkt uit het arrest Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 52) dat zowel de verdeling van de bewijslast als de rechterlijke toetsing in Duitsland niet aan de criteria van richtlijn 2011/92 voldoen. Zij merkt op dat het Compliance Committee van het verdrag van Aarhus dezelfde zienswijze heeft waar het gaat over de met die richtlijn overeenstemmende bepalingen van dat verdrag. [29]

28 — Dit eerste deel van de tweede grief hangt logischerwijs samen met de eerste grief. § 4, lid 1, UmwRG kan artikel 10 bis van richtlijn 85/337 (en dus artikel 11 van richtlijn 2011/92) niet op juiste wijze in nationaal recht omzetten, daar deze bepaling niet van toepassing is wanneer de milieueffectbeoordeling gebreken vertoont, aangezien daarop juist § 113, lid 1, eerste zin, VwGO betrekking heeft, welke bepaling het onderwerp was van de eerste grief, waarvan ik het Hof heb voorgesteld om deze gegrond te verklaren.

29 — In punt 83 van zijn verslag van 20 december 2013 formuleert het Compliance Committee op dit punt de volgende overwegingen: „Bijgevolg zou het niet met het verdrag verenigbaar zijn dat het publiek theoretisch gezien de formele rechtmatigheid van de aan artikel 6 van het verdrag onderworpen beslissingen kan aanvechten, terwijl deze vorderingen in de praktijk stelselmatig door de rechter niet-ontvankelijk of ongegrond worden verklaard, omdat de vermeende procedurefouten voor de beslissing niet relevant zijn (dat wil zeggen de beslissing zou zonder de procedurefout niet anders hebben geluid)."

82. De Commissie merkt ook op dat, volgens vaste rechtspraak in Duitsland, een procedurefout betreffende een beslissing over een milieueffectbeoordeling krachtens § 113, lid 1, eerste deel, VwGO alleen tot nietigverklaring van die beslissing kan leiden indien deze fout inbreuk maakt op een subjectief recht van verzoeker. Volgens haar is deze voorwaarde in strijd met artikel 11 van richtlijn 2011/92. De Commissie meent dat, indien een beroep ontvankelijk is, een rechter niet voorbij kan gaan aan procedurefouten, ook al maken deze geen inbreuk op een subjectief recht van verzoeker.

83. De Bondsrepubliek Duitsland stelt daarentegen dat § 46 VwVfG verenigbaar is met artikel 11 van richtlijn 2011/92. Het vereiste van een causaal verband heeft in beginsel geen invloed op de verwezenlijking van de doelstellingen van laatstgenoemde bepaling. Bovendien is § 46 VwVfG slechts van toepassing wanneer procedureregels die niet onder § 4, leden 1 en 3, UmwRG vallen, worden geschonden.

84. Ook merkt zij op dat § 46 VwVfG is opgezet als een bepaling die de bestuursautoriteit in staat stelt zich te verweren tegen het recht op nietigverklaring van de bestuurshandeling. § 46 VwVfG zou door de rechter in het kader van het onderzoek van de gegrondheid van het beroep als een bepaling in die zin worden behandeld.

85. De Bondsrepubliek Duitsland stelt dat overeenkomstig § 46 VwVfG steeds kan worden aangevoerd dat een milieueffectbeoordeling op gebrekkige wijze is uitgevoerd en dat deze vordering altijd in een recht op nietigverklaring voor verzoeker resulteert, voor zover de procedurefout niet kennelijk irrelevant is voor de uitkomst van de beslissing. Volgens haar heeft het Hof in het arrest Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 49) vastgesteld dat een doordachte beperking van de omvang van het onderzoek in geval van procedurefouten de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling niet in gevaar brengt, wanneer het procedurefouten betreft die niet noodzakelijkerwijs gevolgen hebben die de beslissing kunnen beïnvloeden.

86. De Bondsrepubliek Duitsland meent ten slotte dat de veronderstelling dat verzoeker de inbreuk op zijn recht moet aantonen, op zich, gelet op de huidige stand van het recht niet relevant is.

87. Toch geeft zij aan dat in het kader van de herziening van het UmwRG wordt overwogen een bepaling vast te stellen die duidelijkheid moet scheppen over de omzetting in nationaal recht van artikel 11 van richtlijn 2011/92.

b) Beoordeling

88. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de argumentatie van de Commissie betrekking heeft op de wijze waarop § 113, lid 1, eerste zin, VwGO en § 46 VwVfG worden toegepast op procedurefouten.

89. Vast staat dat het enkele achterwege laten van een milieueffectbeoordeling of van het vooronderzoek van het concrete geval ter zake van de verplichting om een milieueffectbeoordeling op te stellen, onder § 4, lid 1, UmwRG valt, en het verrichten van een milieueffectbeoordeling die fouten of gebreken vertoont niet. In dat laatste geval wordt de litigieuze beslissing alleen nietig verklaard, indien de procedurefout zowel aan de voorwaarde van een schending van een subjectief recht van verzoeker overeenkomstig § 113, lid 1, eerste zin, VwGO, als aan de in § 46 VwVfG gestelde voorwaarden voldoet.

90. Overeenkomstig mijn conclusie over de eerste grief ben ik van mening dat, aangaande het op gebrekkige wijze verrichten van een milieueffectbeoordeling of van het vooronderzoek van het concrete geval ter zake van de verplichting om een milieueffectbeoordeling op te stellen, de door § 113, lid 1, eerste zin, VwGO opgelegde beperkingen om een recht op nietigverklaring van de litigieuze beslissing te kunnen laten gelden, schending van artikel 11 van richtlijn 2011/92 opleveren.

91. § 46 VwVfG, die over procedurefouten gaat, hanteert blijkens de opmerkingen van de Bondsrepubliek Duitsland en zoals ook uit de formulering van deze bepaling naar voren komt, duidelijk een criterium van een noodzakelijk causaal verband tussen de aangevoerde procedurefout en de inhoud van het bestreden eindbesluit (hierna: „causaliteitscriterium”). [30]

92. In de punten 47 en 48 van het arrest Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712) heeft het Hof vastgesteld dat de wetgever van de Unie „niet de bedoeling [had] om de mogelijkheid om een procedurefout aan te voeren afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de procedurefout de inhoud van het aangevochten definitieve besluit beïnvloedt. [...] Gelet op het feit dat deze richtlijn onder andere tot doel heeft procedurele waarborgen vast te leggen die moeten zorgen voor een betere voorlichting en inspraak van het publiek in het kader van de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, speelt het toezicht op de naleving van de procedureregels op dat gebied trouwens een bijzonder belangrijke rol. Bijgevolg moet het betrokken publiek overeenkomstig de doelstelling om het een ruime toegang tot de rechter te verlenen, in beginsel iedere procedurefout kunnen aanvoeren ter onderbouwing van een beroep waarmee de rechtmatigheid van een in de richtlijn bedoeld besluit wordt betwist.”

93. Bijgevolg sluit artikel 11 van richtlijn 2011/92 het vereiste van een causaal verband in beginsel uit.

94. Het Hof heeft in punt 49 van datzelfde arrest die vaststelling echter genuanceerd door te overwegen dat niet iedere procedurefout noodzakelijkerwijs invloed heeft op de inhoud van het bestreden eindbesluit en dus noodzakelijkerwijs inbreuk maakt op een recht. Gelet hierop kan het recht van een lidstaat erin voorzien dat het beroep niet-ontvankelijk is.

95. Mijns inziens moet deze nuancering niet alleen gelden voor de ontvankelijkheid van een beroep maar ook voor de gegrondheid ervan, mits de betrokken procedurefout echter minimaal is en dus geen afbreuk doet aan „een betere voorlichting en inspraak van het publiek in het kader van de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten”.

96. Aangezien het recht op een betere voorlichting en inspraak van het publiek duidelijk een van de hoekstenen van richtlijn 2011/92 [31] is en juist de reden is die aan artikel 11 van die richtlijn ten grondslag ligt, schaar ik me achter de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:422, punt 106), wanneer hij meent dat „[b]ij bijzonder belangrijke procedurele bepalingen [...] in zoverre volledig [moet] worden afgezien van het eisen van een causaliteit met betrekking tot de uitkomst van de administratieve procedure”.

97. Vastgesteld moet echter worden dat het Duitse recht, met uitzondering van de in § 44 VwVfG [32] en § 4, lid 1, UmwRG neergelegde fouten, krachtens § 46 VwVfG in alle gevallen, dat wil zeggen ook bij procedurefouten aangaande de voorlichting en inspraak van het publiek, als grondslag voor de nietigverklaring van het aangevochten eindbesluit een causaal verband eist tussen de aangevoerde fout en de inhoud van dat besluit.

98. Ik ben van mening dat dit vereiste van § 46 VwVfG, ongeacht de kwestie van de verdeling van de bewijslast op dit punt, de uitoefening van het recht op beroep en op toegang tot de rechter van individuele personen uiterst moeilijk maakt en hierdoor artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 schendt.

30 — Uit de bewoordingen van § 46 VwVfG vloeit voort dat deze bepaling slechts betrekking heeft op zogenoemde „relatieve” procedurefouten, namelijk fouten die een handeling ongeldig maken die niet ingevolge § 44 VwVfG (zogenoemde „absolute” procedurefouten) „nietig” is.

31 — En richtlijn 2010/75.

32 — Blijkens de formulering van § 44 VwVfG heeft deze bepaling enkel betrekking op „bijzonder ernstige” procedurefouten. Bovendien hebben de fouten die in § 44, lid 2, VwVfG worden vermeld niet echt betrekking op de voorlichting en informatie van het publiek in het kader van de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten.

99. Wat de kwestie van de bewijslast betreft heeft het Hof in punt 52 van het arrest Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712) hoe dan ook geoordeeld dat in Duitsland evenwel blijkt „dat het in de regel aan de verzoeker staat te bewijzen dat inbreuk is gemaakt op een recht door aan te tonen dat het, gelet op de omstandigheden van het geval, denkbaar is dat het bestreden besluit zonder de aangevoerde procedurefout anders had geluid. Dit houdt echter in dat de bewijslast, ter uitvoering van het causaliteitscriterium, wordt verschoven naar de verzoeker, wat de uitoefening van de hem door richtlijn 85/337 verleende rechten uiterst moeilijk kan maken, met name gelet op de complexiteit van de betrokken procedures of het technische karakter van een milieueffectbeoordeling".

100. Overigens overweegt de Bondsrepubliek Duitsland om een bepaling vast te stellen die duidelijkheid moet scheppen over de bewijslast met betrekking tot het causaliteitscriterium. [33]

101. Bijgevolg is de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75, doordat zij volgens § 46 VwVfG als grondslag voor de nietigverklaring van het bestreden eindbesluit een causaal verband vereist tussen de procedurefouten betreffende de voorlichting en de inspraak van het publiek, en de inhoud van dat besluit.

C – *Derde grief: verbod om bezwaren aan te voeren (§ 2, lid 3, UmwRG en § 73, lid 4, VwVfG)*

1. Argumenten van partijen

102. Volgens de Commissie is de beperking van het recht om beroep in te stellen tot enkel de bezwaren die in de bestuursprocedure zijn ingediend, overeenkomstig § 2, lid 3, UmwRG, § 73, lid 4, VwVfG en de Duitse rechtspraak, in strijd met artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75. Zij merkt op dat deze uitsluitingsvoorschriften het voor het betrokken publiek extreem ingewikkeld maken om de rechtmatigheid van de beslissingen aan te vechten, alsook dat die bepalingen in de weg staan aan een door de richtlijnen 2011/92 en 2010/75 en het verdrag van Aarhus vereiste ruime toegang tot de rechter en de daadwerkelijke rechterlijke bescherming van het betrokken publiek beperken.

103. De Commissie benadrukt dat de rechterlijke procedure een autonome procedure is waarin een volledig onderzoek van de formele en materiële rechtmatigheid van een besluit mogelijk moet zijn en dat de toegestane rechtsmiddelen niet mogen worden beperkt tot de middelen die reeds werden aangevoerd in de korte termijn voor het indienen van bezwaren in de bestuursprocedure.

104. De Commissie is het niet eens met de zienswijze van de Bondsrepubliek Duitsland dat de Duitse voorschriften over de uitsluiting van bepaalde bezwaren noodzakelijk zijn om redenen van rechtszekerheid en doeltreffendheid van de procedure. Voor de Commissie zijn de vervaltermijnen voor het opkomen in rechte tegen de besluiten van bestuursinstanties, voldoende om de rechtszekerheid en de doeltreffendheid van de procedures te waarborgen.

105. De Bondsrepubliek Duitsland meent dat § 2, lid 3, UmwRG en § 73, lid 4, VwVfG verenigbaar zijn met artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75.

106. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland vormen dergelijke verbodsbepalingen voor het aanvoeren van bezwaren een integrerend onderdeel van het nationale rechtstelsel. Zij is van mening dat artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 de lidstaten toestaan de instrumenten van hun rechterlijk stelsel op het betrokken gebied te handhaven.

33 — Zie punt 69 van het verweerschrift.

107. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland is de uitsluiting gebaseerd op de gedachte van verjaring en dient zij er inzonderheid voor te zorgen dat tegenstrijdige belangen bij een project zo veel mogelijk met elkaar worden verzoend in een vroeg stadium van de bestuursprocedure. Bijgevolg zijn de uitsluitingsvoorschriften van bijzonder belang bij de multipolaire rechtsverhoudingen tussen de beschermde rechtssferen van enerzijds de indiener van het project en anderzijds de eventueel bij dat project betrokken derden.

108. De Bondsrepubliek Duitsland stelt dat de uitsluiting de toetsing niet moeilijker of zelfs onmogelijk maakt, maar daarentegen verzekert dat feiten aan de toetsing van de rechter worden onderworpen die zo volledig mogelijk zijn toegelicht, die alle relevante aspecten omvatten en uitvoerig zijn onderzocht. Volgens haar heeft de uitsluiting enkel betrekking op omstandigheden die verzoeker in de bestuursprocedure op laakbare wijze niet heeft aangevoerd.

109. De Republiek Oostenrijk is van mening dat de vaststelling van concrete regels voor de beperking van het recht van beroep deel uitmaakt van de organisatie van de nationale procedure en derhalve altijd onder het beginsel van procedurele autonomie van de lidstaten valt.

110. Volgens de Republiek Oostenrijk is het een essentieel beginsel van het Oostenrijkse en Duitse bestuursrecht en hun respectievelijke milieueffectbeoordelingsprocedures dat personen zich slechts op hun rechten in een bestuursprocedure kunnen beroepen voor zover zij aan die procedure deelnemen.

111. De Republiek Oostenrijk merkt op dat de uitsluitingsregel een belangrijk instrument is ter verzekering van een snelle en doeltreffende procedure. Volgens haar zou men anders de in een procedure te nemen beslissing naar eigen goeddunken kunnen vertragen door nieuwe bezwaren in te dienen over volstrekt andere onderwerpen of die afkomstig zijn van personen die tot dan niet aan de procedure hebben deelgenomen. Dat zou geheel in strijd zijn met de rechtszekerheid in het algemeen, en met het belang van de initiatiefnemer van het project bij een beslissing binnen een redelijke termijn, in het bijzonder.

2. Beoordeling

112. Op grond van hun procedurele autonomie en mits zij het gelijkwaardigheids- en het effectiviteitsbeginsel eerbiedigen, beschikken de lidstaten bij de uitvoering artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 stellig over enige speelruimte. [34]

113. Niettemin moeten volgens deze artikelen de besluiten, de handelingen of het nalaten, vallend onder respectievelijk richtlijn 2011/92 betreffende de inspraak van het publiek, of artikel 24 van richtlijn 2010/75, het voorwerp kunnen zijn van een beroep bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid ervan aan te vechten, zonder dat de middelen die door een verzoeker ter ondersteuning van dat beroep kunnen worden aangevoerd, op enigerlei wijze worden beperkt. [35]

114. § 2, lid 3, UmwRG en § 73, lid 4, VwVfG beperken echter duidelijk de middelen die door een verzoeker ter ondersteuning van een beroep bij een rechterlijke instantie kunnen worden aangevoerd.

34 — Zie in die zin arrest Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 30).

35 — Zie punt 44 van de onderhavige conclusie.

115. Ook al sluiten artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 en artikel 25, lid 4, van richtlijn 2010/75 niet uit dat eerst in een toetsingsprocedure bij een bestuursrechtelijke instantie is voorzien en doen zij niet af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures moeten zijn doorlopen alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis naar nationaal recht bestaat, deze bepalingen staan geenszins toe om de middelen te beperken die door een verzoeker ter onderbouwing van een later beroep in rechte kunnen worden aangevoerd.

116. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, zijn rechterlijke procedures immers autonoom en staan deze los van de bestuursprocedure en de bestuursberoepen.

117. Bijgevolg ben ik van mening dat de betrokken nationale bepalingen een extra belemmering voor de toegang tot de rechter invoeren die niet in artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 is voorzien.

118. Mijns inziens kan deze extra belemmering niet worden gerechtvaardigd om redenen van rechtszekerheid, aangezien de vervaltermijnen voor het opkomen in rechte tegen de besluiten van bestuursinstanties op dit punt voldoende zijn.

119. Wat het argument van de doeltreffendheid van de bestuursprocedures betreft, kan het voor het eerst in een rechterlijke procedure formuleren van „bezwaren" weliswaar „problematisch" blijken, maar het volstaat er dienaangaande aan te herinneren dat artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 juist als doelstelling nastreven een ruime toegang tot de rechterlijke instanties te verzekeren. De Uniewetgever heeft duidelijk aan die doelstelling voorrang gegeven boven de doeltreffendheid van de bestuursprocedures, teneinde bij te dragen tot het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu en tot de bescherming van de gezondheid van de mens. [36]

120. Bijgevolg is de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75, doordat zij in § 2, lid 3, UmwRG en § 73, lid 4, VwVfG de procesbevoegdheid en de omvang van de rechterlijke toetsing heeft beperkt tot de bezwaren die reeds werden aangevoerd tijdens de bezwaartermijn die gold in de bestuursprocedure die tot de vaststelling van de beslissing heeft geleid.

D – *Vierde en vijfde grief: beperkingen in de tijd van de toepassing van artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75*

1. Argumenten van partijen

a) Vierde grief

121. De Commissie herinnert eraan dat de oorspronkelijke versie van § 2, lid 1, UmwRG niet verenigbaar was met artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75, aangezien hierin met name de procesbevoegdheid van milieuorganisaties werd beperkt tot wettelijke bepalingen die individuele personen rechten verlenen. Volgens haar heeft de Bundestag op 8 november 2012 naar aanleiding van het arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) een wijziging van het UmwRG vastgesteld, die op 29 januari 2013 in werking is getreden en waarin de woorden „individuele rechten verlenen" van § 2, lid 1, UmwRG zijn geschrapt om de tot op dat tijdstip bestaande schending van het recht weg te nemen.

36 — Zie naar analogie arrest Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punten 27-29).

122. Volgens de Commissie is de nieuwe versie van het UmwRG echter slechts beperkt geldig in de tijd, aangezien § 5, lid 4, UmwRG, zoals gewijzigd, bepaalt dat alleen de procedures die nog aanhangig waren op 12 mei 2011 [datum van het arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289)] of na die datum zijn ingesteld, maar nog niet definitief zijn beëindigd op 29 januari 2013 (datum van inwerkingtreding van de gewijzigde versie van het UmwRG), overeenkomstig de nieuwe versie van het UmwRG moeten worden afgewikkeld.

123. De Commissie betoogt dat de procesbevoegdheid van milieuorganisaties voor de procedures die na 25 juni 2005 zijn ingesteld en vóór 12 mei 2011 zijn beëindigd, dus beperkt blijft tot bepalingen die individuele personen rechten verlenen. Gelet op het parallellisme naar Duits recht tussen de ontvankelijkheid van een beroep en de omvang van de rechterlijke toetsing bij het onderzoek ten gronde, is deze beperking in de tijd volgens haar ook van invloed is op de omvang van de rechterlijke toetsing.

124. Voor de Commissie laat de overgangsbepaling in de zin van § 5, lid 4, UmwRG voor beroepen van milieuorganisaties een met het Unierecht strijdige rechtssituatie langer voortduren, voor zover hierdoor de toetsing van procedureregels bij de betrokken beroepen op ruime schaal blijft uitgesloten. Bijgevolg is zij van mening dat deze bepaling ratione temporis, gelet op de procedures die overeenkomstig de overgangsbepaling in § 5, leden 1 en 4, UmwRG en § 2, lid 5, UmwRG zijn uitgesloten, in strijd is met artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75.

125. De Bondsrepubliek Duitsland voert aan dat § 5, lid 4, UmwRG zuiver declaratoir van aard is en geen wetskracht heeft. Met deze bepaling wordt uitsluitend beoogd de toepassing van het UmwRG gemakkelijker te maken voor de instantie die de wet moet toepassen. Overeenkomstig § 5, lid 4, UmwRG moeten beroepsprocedures die nog niet definitief zijn beëindigd, worden afgewikkeld volgens de nieuwe bepalingen van het UmwRG, die van kracht zijn sinds 29 januari 2013. Omgekeerd heeft de wetswijziging geen invloed op beroepsprocedures die definitief zijn beëindigd vóór het arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) is uitgesproken. Zij meent dat deze procedures volgens vaste rechtspraak van het Hof[37] niet opnieuw hoeven te worden onderzocht.

b) Vijfde grief

126. De Commissie betoogt dat de uitsluiting in § 5, lid 1, eerste alinea, en lid 4, UmwRG, van bestuursprocedures die vóór 25 juni 2005 zijn ingeleid, in strijd is met artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75. Volgens haar heeft het Hof het bestaan van deze schending bevestigd in punt 30 van het arrest Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712). Ook meent zij dat § 5, lid 1, tweede alinea, UmwRG, die de besluiten die uitvoerbaar zijn geworden vóór 15 december 2006 (datum van inwerkingtreding van het UmwRG) uitsluit van de werkingssfeer van het UmwRG, artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 schendt.

127. De Bondsrepubliek Duitsland kondigt aan dat zij een wijziging van het UmwRG voorbereidt ter omzetting van punt 31 van het arrest Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712) waarin het Hof heeft geoordeeld dat ingevolge artikel 11 van richtlijn 2011/92 de vóór 25 juni 2005 aangevangen procedures niet van de werkingssfeer van het UmwRG konden worden uitgesloten. Wat § 5, lid 1, tweede alinea, UmwRG betreft, meent de Bondsrepubliek Duitsland dat deze bepaling de procedures die op het tijdstip van inwerkingtreding van het UmwRG uitvoerbaar zijn geworden, van de werkingssfeer van het UmwRG uitsluit krachtens het beginsel van het gezag van het gewijsde. Volgens haar is het omwille van zowel de stabiliteit van het recht en de rechtsbetrekkingen als het waarborgen van een goede rechtspleging, van belang dat rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden nadat

37 — Zie arresten Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178) en Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

de beschikbare beroepsmogelijkheden zijn uitgeput of nadat de beroepstermijnen zijn verstreken, niet opnieuw ter discussie kunnen worden gesteld. Een lidstaat is volgens de Bondsrepubliek Duitsland niet gehouden om een rechterlijke beslissing die gezag van gewijsde heeft verkregen, opnieuw te onderzoeken, en deze nietig te verklaren wanneer zij in strijd blijkt te zijn met het Unierecht.[38] Zij stelt dat dit ook geldt voor beëindigde bestuursprocedures waarin een beslissing is gegeven waartegen zelfs geen beroep is ingesteld en die daardoor uitvoerbaar en dus definitief zijn geworden.

2. Beoordeling

a) Opmerkingen vooraf

128. De termijn waarbinnen artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 in nationaal recht moeten zijn omgezet, is 25 juni 2005.

129. Uit het dossier bij het Hof blijkt echter duidelijk dat het UmwRG, die deze bepalingen in Duits recht omzet, verschillende bepalingen bevat, namelijk § 5, lid 1, eerste en tweede alinea, UmwRG en § 5, lid 4, UmwRG, die op bepaalde punten de toepassing van deze wet voor de periode na 25 juni 2005 hebben beperkt.

130. De Bondsrepubliek Duitsland beroept zich ter rechtvaardiging van deze beperkingen op het beginsel van het gezag van het gewijsde.

131. Weliswaar is het beginsel van het gezag van het gewijsde zowel in de rechtsorde van de Unie als in de nationale rechtsorde van groot belang, maar dat neemt niet weg dat een lidstaat zich niet – ter rechtvaardiging van de niet-inachtneming van verplichtingen en termijnen die in richtlijnen van de Unie besloten liggen – ten exceptieve mag beroepen op moeilijkheden van interne aard dan wel op – eventueel constitutionele – bepalingen van haar nationale rechtsorde.[39]

132. Om zowel de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen als een goede rechtsbedeling te garanderen, is het stellig van belang dat rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden nadat de beschikbare beroepsmogelijkheden zijn uitgeput of nadat de voor het instellen van deze beroepen voorziene termijnen zijn verstreken, niet meer opnieuw in geding kunnen worden gebracht. Derhalve gebiedt het recht van de Unie een nationale rechter niet nationale procedureregels die een rechterlijke beslissing gezag van gewijsde verlenen, buiten toepassing te laten, ook al zou daardoor een schending van het recht van de Unie in een nationale situatie kunnen worden opgeheven.[40]

133. De betrokken lidstaat moet evenwel, nadat het Hof in het kader van een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU heeft vastgesteld dat een Unierechtelijke bepaling is geschonden (de enige taak die het Hof krachtens dit artikel heeft), volgens artikel 260, lid 1, VWEU de maatregelen nemen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof, daar de vraag welke maatregelen dat zijn, niet het voorwerp van een uit hoofde van artikel 258 VWEU gewezen arrest vormt.[41]

38 — Zie arresten Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178) en Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

39 — Arrest Commissie/Italië (C-100/77, EU:C:1978:78, punt 21).

40 — Arrest Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, punten 58 en 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 — Zie in die zin arrest Commissie/Hongarije (C-288/12, EU:C:2014:237, punten 33 en 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

134. De door de Bondsrepubliek Duitsland aangevoerde omstandigheid dat de beperkingen in de tijd voor de toepassing van het UmwRG, waarin § 5, lid 1, tweede alinea, UmwRG en § 5, lid 4, UmwRG voorzien, noodzakelijk waren met het oog op de naleving van het beginsel van het gezag van het gewijsde en, naar analogie, ten behoeve van de stabiliteit van de bestuursprocedures die uitvoerbaar zijn geworden, valt dus in voorkomend geval – gesteld al dat deze stelling aannemelijk kan worden gemaakt – hoe dan ook onder de uitvoering van het arrest waarin de niet-nakoming is vastgesteld en kan geen impact hebben op de vaststelling van de niet-nakoming in het kader van deze grieven.

135. Na deze opmerkingen zal ik eerst de vijfde grief onderzoeken.

b) Vijfde grief – Uitstel van de toepassing in de tijd in het algemeen

136. In punt 31 van het arrest Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712) heeft het Hof vastgesteld dat „richtlijn 2003/35 – waarbij artikel 10 bis in richtlijn 85/337 is ingevoegd –, voor zover zij bepaalt dat zij uiterlijk op 25 juni 2005 moest zijn omgezet, aldus moet worden uitgelegd dat de ter omzetting van dat artikel vastgestelde voorschriften van nationaal recht ook moeten gelden voor vergunningsprocedures die *vóór* 25 juni 2005 zijn ingeleid, *maar waarbij de vergunning na deze datum is afgegeven*”.[42]

137. § 5, lid 1, eerste alinea, UmwRG bepaalt echter dat deze wet slechts van toepassing is op bestuursprocedures die *na* 25 juni 2005 zijn ingesteld of hadden moeten worden ingesteld.

138. Ik ben dan ook van mening dat de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75, doordat zij middels § 5, lid 1, eerste alinea, UmwRG de toepassing van deze wet uitsluit voor alle bestuursprocedures die vóór 25 juni zijn ingesteld, en ook voor procedures waarbij de vergunning na deze datum is afgegeven.

139. Bovendien bepaalt § 5, lid 1, tweede alinea, UmwRG dat de eerste alinea van deze bepaling niet van toepassing is op bestuursprocedures die vóór 15 december 2006, de datum van inwerkingtreding van het UmwRG, uitvoerbaar zijn geworden.

140. Bijgevolg worden ingevolge deze bepaling van nationaal recht van de toepassing van het UmwRG uitgesloten de bestuursprocedures waarbij de vergunning tussen 25 juni 2005 (verstrijken van de datum voor omzetting) en 15 december 2006 is afgegeven.

141. Derhalve ben ik van mening dat de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75, doordat zij, overeenkomstig § 5, lid 1, tweede alinea, UmwRG de toepassing van deze wet uitsluit voor bestuursprocedures die uitvoerbaar zijn geworden vóór 15 december 2006.

42 — Cursivering van mij.

c) Vierde grief – Beperking in de tijd van de toepassing van de voorschriften betreffende door milieuorganisaties ingestelde beroepen

142. Overeenkomstig artikel 11, lid 3, van richtlijn 2011/92 en artikel 25, lid 3, van richtlijn 2010/75 worden milieuorganisaties geacht hetzij een voldoende belang te hebben, hetzij rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt, al naargelang naar nationaal recht de ene dan wel de andere ontvankelijkheidsvoorwaarde geldt. [43] Deze organisaties hebben derhalve overeenkomstig deze artikelen vanaf het tijdstip van de inwerkingtreding ervan, op 25 juni 2005, een bevoorrechte toegang tot de rechter.

143. In het arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 36) heeft het Hof echter vastgesteld dat het Duitse recht de ontvankelijkheid van een door een milieuorganisatie ingestelde vordering laat afhangen van de omstandigheid dat deze organisatie aanvoert dat de litigieuze bestuursbeschikking inbreuk maakt op een recht van een individueel persoon dat naar nationaal recht als een subjectief publiekrechtelijk recht kan worden gekwalificeerd. Het Hof was van oordeel dat „het de nationale wetgever weliswaar vrij[staat], de rechten waarvan schending door een individueel persoon kan worden aangevoerd in het kader van een beroep in rechte tegen een besluit, handelen of nalaten als bedoeld in artikel 10 bis van richtlijn 85/337, te beperken tot enkel subjectieve publiekrechtelijke rechten, maar die beperking kan niet als zodanig worden toegepast op milieuorganisaties, daar zulks in strijd zou zijn met de doelstellingen van artikel 10 bis, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337”. [44] De milieuorganisaties moeten de voorschriften van nationaal recht die het milieurecht van de Unie ten uitvoer leggen alsook de Unierechtelijke voorschriften op milieugebied die rechtstreekse werking hebben, dwingend in rechte kunnen aanvoeren. [45]

144. Weliswaar heeft de Bondsrepubliek Duitsland het UmwRG gewijzigd teneinde de inbreuk op het recht van de milieuorganisaties op een bevoorrechte toegang tot de rechter weg te werken en is de nieuwe versie van het UmwRG in werking getreden op 29 januari 2013, maar deze wijziging heeft een beperkte strekking in de tijd. Overeenkomstig § 5, lid 4, UmwRG is deze wijziging namelijk beperkt tot bestuursprocedures, vergunningsprocedures en beroepsprocedures die op 12 mei 2011 aanhangig waren of na die datum zijn ingesteld en op 29 januari 2013 nog niet definitief waren beëindigd.

145. Zoals de Commissie opmerkt, vallen de andere procedures waarvoor deze wijziging niet geldt, dus nog steeds onder de toepassing van de oude versie van het UmwRG.

146. Aangezien de milieuorganisaties sinds 25 juni 2005 een bevoorrechte toegang tot de rechter hebben en de wettelijke bepalingen die zijn vastgesteld ter omzetting van dit artikel ook van toepassing moeten zijn op vergunningsprocedures die *vóór* 25 juni 2005 zijn ingesteld maar waarbij de vergunning na deze datum is afgegeven, ben ik van mening dat de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75, doordat zij overeenkomstig de nieuwe versie van § 5, lid 4, UmwRG de toepassing van het recht van milieuorganisaties op een bevoorrechte toegang tot de rechter beperkt in de tijd.

43 — Zie arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 40).

44 — Arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 45).

45 — Ibidem (punt 48).

V – **Kosten**

147. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie niet heeft gevorderd dat de Bondrepubliek Duitsland wordt verwezen in de kosten, dient te worden beslist dat elke partij haar eigen kosten zal dragen.

148. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van ditzelfde Reglement, dat bepaalt dat de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd hun eigen kosten dragen, zal de Republiek Oostenrijk haar eigen kosten dragen.

VI – **Conclusie**

149. Gelet op het bovenstaande en onder verwijzing naar, ten eerste, de grieven die betrekking hebben op beide betrokken richtlijnen, en, ten tweede, de grief die alleen op richtlijn 2011/92 ziet, geef ik het Hof in overweging te oordelen als volgt:

1. De Bondsrepubliek Duitsland is de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 11 van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten en artikel 25 van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging):

   — door overeenkomstig § 113, lid 1, eerste zin, van de Verwaltungsgerichtsordnung (wetboek van bestuursprocesrecht) het recht van individuele personen op nietigverklaring van een handeling waarvan de Duitse bestuursrechter de onrechtmatigheid vaststelt of heeft vastgesteld, te beperken;

   — door overeenkomstig § 46 van het Verwaltungsverfahrensgesetz (Verwaltungsverfahrensgesetz (wet inzake de bestuursrechtelijke procedure) als grondslag voor de nietigverklaring van het bestreden eindbesluit een causaal verband te verlangen tussen de procedurefouten betreffende de voorlichting en de inspraak van het publiek en de inhoud van dat besluit;

   — door in § 2, lid 3, van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (wet inzake rechtsmiddelen bij milieuaangelegenheden) en in § 73, lid 4, van het Verwaltungsverfahrensgesetz de procesbevoegdheid en de omvang van de rechterlijke toetsing te beperken tot de bezwaren die reeds werden aangevoerd tijdens de bezwaartermijn waarin was voorzien in de bestuursprocedure die tot de vaststelling van de beslissing heeft geleid;

   — door overeenkomstig § 5, lid 1, tweede alinea, van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz de toepassing van deze wet uit te sluiten met betrekking tot bestuursprocedures die vóór 15 december 2006 uitvoerbaar zijn geworden, en

   — door overeenkomstig de nieuwe versie van § 5, lid 4, van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz de toepassing van het recht van milieuorganisaties op een bevoorrechte toegang tot de rechter te beperken in de tijd.

2. De Bondsrepubliek Duitsland is de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 11 van richtlijn 2011/92 door de draagwijdte van § 4, lid 1, van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz betreffende de nietigverklaring van beslissingen op grond van procedurefouten te beperken tot de gevallen waarin de vereiste milieueffectbeoordeling geheel ontbreekt dan wel het verplichte vooronderzoek niet is verricht.

3. De Europese Commissie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Republiek Oostenrijk dragen hun eigen kosten.