



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

15 oktober 2015\*

„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 — Daarmee niet overeenstemmende nationale procedurele regeling”

In zaak C-137/14,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 21 maart 2014,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door C. Hermes en G. Wilms als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

**Bondsrepubliek Duitsland**, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

**Republiek Oostenrijk**, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,

interveniente,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta (rapporteur), president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president van de Tweede kamer, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos en J.-C. Bonichot, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 maart 2015,

\* Procestaal: Duits.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 mei 2015,

het navolgende

### Arrest

- 1 Met haar beroep verzoekt de Europese Commissie 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/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1) 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) (PB L 334, blz. 17, met rectificatie in PB 2012, L 158, blz. 25),
  - door nietigverklaring van onder richtlijn 2011/92 en onder richtlijn 2010/75 vallende bestuursbesluiten te beperken tot enkel de gevallen waarin is aangetoond dat er een subjectief recht is geschonden [§ 113, lid 1, van de Verwaltungsgerichtsordnung (wetboek van bestuursprocesrecht; hierna: „VwGO”)];
  - door nietigverklaring van besluiten wegens procedurefouten te beperken tot gevallen waarin een milieueffectbeoordeling of vooronderzoek ontbreekt [§ 4, lid 1, van het Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) (wet houdende aanvullende bepalingen inzake de beroepsmogelijkheden in milieuaangelegenheden overeenkomstig richtlijn 2003/35/EG (wet beroepsgangen in milieuaangelegenheden) van 7 december 2006 (BGBl. 2006 I, blz. 2816), zoals gewijzigd bij de wet van 21 januari 2013 (hierna: „UmwRG, zoals gewijzigd”)] en tot gevallen waarin de verzoeker aantoont dat er een causaal verband bestaat tussen de procedurefout en de uitkomst van het besluit en dat een rechtspositie van de verzoeker daardoor is aangetast [§ 46 van het Verwaltungsverfahrensgesetz (wet bestuursprocesrecht; hierna: „VwVfG”), juncto § 113, lid 1, VwGO)];
  - door de procesbevoegdheid en de omvang van de rechterlijke toetsing te beperken tot bezwaren die reeds zijn aangevoerd binnen de bezwaartermijn in de bestuurlijke procedure die heeft geleid tot de vaststelling van het besluit (§ 2, lid 3, UmwRG, zoals gewijzigd, en § 73, lid 4, VwVfG);
  - door in procedures die na 25 juni 2005 zijn ingeleid en vóór 12 mei 2011 zijn afgesloten, de procesbevoegdheid van milieuorganisaties te beperken tot bepalingen die rechten verlenen aan particulieren (§ 2, lid 1, UmwRG, zoals gewijzigd, juncto § 5, lid 1, daarvan);
  - door in procedures die na 25 juni 2005 zijn ingeleid en vóór 12 mei 2011 zijn afgesloten, de omvang van de rechterlijke toetsing in beroepen van milieuorganisaties te beperken tot bepalingen die rechten verlenen aan particulieren (§2, lid 1, UmwRG, zoals gewijzigd, juncto §5, lid 1, daarvan), en
  - door in het algemeen bestuurlijke procedures die vóór 25 juni 2005 zijn ingesteld, uit te sluiten van de werkingssfeer van de nationale wettelijke regeling (§ 5, leden 1 en 4, UmwRG, zoals gewijzigd).

## Toepasselijke bepalingen

### *Unierecht*

2 Artikel 11 van richtlijn 2011/92 bepaalt:

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

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

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

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

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

[...]

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.”

3 Artikel 25 van 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.

[...]

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.”

#### *Duits recht*

#### Verwaltungsgerichtsordnung

4 In § 42 VwGO is bepaald:

„1. Een beroep kan strekken tot nietigverklaring van een bestuurshandeling [Anfechtungsklage] of tot veroordeling tot het verrichten van een handeling die het bestuur heeft geweigerd of nagelaten te verrichten [Verpflichtungsklage].

2. Voor zover de wet niet anders bepaalt, is het beroep enkel ontvankelijk wanneer de verzoekende partij stelt dat haar rechten zijn geschonden door de betrokken bestuurshandeling of door de weigering of het nalaten om een bestuurshandeling te verrichten.”

5 § 113, lid 1, VwGO luidt als volgt:

„Voor zover de bestuurshandeling in strijd is met de wet en de rechten van de verzoekende partij daardoor zijn geschonden, verklaart de rechter de bestuurshandeling en de eventuele beslissing op het bezwaar nietig. [...]”

#### Verwaltungsverfahrensgesetz

6 In § 24 VwVfG is bepaald:

„1. De autoriteit onderzoekt ambtshalve de feiten. Zij bepaalt de aard en de omvang van het onderzoek; zij is niet gebonden aan de argumenten en de bewijsaanbiedingen van de betrokkenen.

2. De autoriteit moet rekening houden met alle voor het individuele geval relevante omstandigheden, daaronder begrepen de voor de betrokkene gunstige omstandigheden.

3. De autoriteit mag niet weigeren binnen haar bevoegdheid vallende verklaringen of verzoeken in ontvangst te nemen op de enkele grond dat zij de verklaring of het verzoek inhoudelijk niet-ontvankelijk of ongegrond beschouwt.”

7 § 44 VwVfG bepaalt:

„1. Een bestuurshandeling is nietig voor zover deze een bijzonder ernstig gebrek vertoont 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

- die schriftelijk of digitaal is vastgesteld zonder dat daarin kenbaar is welke instantie deze handeling heeft vastgesteld;
- die krachtens een wettelijke bepaling enkel door overhandiging van een document kan worden vastgesteld, maar niet aan dit formele vereiste voldoet;
- die een instantie met overschrijding van haar bevoegdheid, zoals omschreven in § 3, lid 1, punt 1, heeft vastgesteld, zonder daartoe gemachtigd te zijn;
- die om redenen van feitelijke aard niet uitvoerbaar is;
- waarvoor onrechtmatig moet worden gehandeld zodat een strafbaar feit wordt begaan of een geldboete verschuldigd wordt;
- die in strijd is met de goede zeden. [...]”

8 § 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.”

9 § 73 VwVfG is als volgt geformuleerd:

„1. De projectleider moet het plan indienen bij de instantie die is aangewezen om de inspraakprocedure uit te voeren. Het plan bestaat uit tekeningen en toelichtingen waaruit het project, de redenen ervoor en de betrokken terreinen en installaties blijken.

2. Binnen een maand na ontvangst van het volledige plan verlangt de voor de inspraakprocedure aangewezen instantie van de instanties wier werkzaamheden door het project worden geraakt, hun zienswijze kenbaar te maken en zorgt zij ervoor dat het plan ter inzage wordt gelegd in de gemeenten waarin het project waarschijnlijk gevolgen heeft.

3. De in lid 2 bedoelde gemeenten leggen het plan binnen een termijn van drie weken na ontvangst gedurende een maand ter inzage [...]

3 bis. De in lid 2 bedoelde instanties dienen binnen een termijn die is vastgesteld door de voor de inspraakprocedure aangewezen instantie en die maximaal drie maanden bedraagt, hun opmerkingen in. Opmerkingen die na het verstrijken van de in de eerste volzin bedoelde termijn zijn ingediend, moeten in aanmerking worden genomen indien de autoriteit die het plan moet goedkeuren, van de daarin vermelde belangen op de hoogte is of had moeten zijn of indien die belangen van belang zijn voor de rechtmatigheid van het besluit. Voor het overige kunnen zij in aanmerking worden genomen.

4. Eenieder die door het project in zijn belangen wordt geraakt, kan binnen twee weken na het verstrijken van de inzage termijn schriftelijk of door neerlegging van een proces-verbaal bezwaren indienen bij de voor de inspraakprocedure aangewezen instantie of bij de gemeente. [...] 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. Verenigingen die op grond van een erkenning uit hoofde van andere wettelijke bepalingen bevoegd zijn om krachtens de [VwGO] beroep in te stellen tegen het in § 74 bedoeld besluit, mogen binnen de in de eerste volzin genoemde termijn opmerkingen indienen. [...].

5. De gemeenten waarin het plan ter inzage moet worden gelegd, moeten dit op de ter plaatse gebruikelijke wijze vooraf bekend maken. In die bekendmaking dient te worden vermeld:

- 1) waar en hoe lang het plan ter inzage wordt gelegd;
- 2) dat eventuele bezwaren of opmerkingen van de in lid 4, vijfde volzin, bedoelde verenigingen binnen de gestelde termijn moeten worden ingediend bij de in de bekendmaking aangeduide instanties;
- 3) dat besprekingen ook in afwezigheid van een belanghebbende partij kunnen plaatsvinden;
- 4) dat:
  - a) de personen die bezwaren hebben ingediend, of de verenigingen die hun standpunten hebben gegeven, middels openbare kennisgeving in kennis kunnen worden gesteld,
  - b) dat de betekening van de beslissing over de bezwaren kan worden vervangen door een openbare kennisgevingen,

[...]

6. Na het verstrijken van de termijn voor het indienen van opmerkingen, bespreekt de voor de inspraakprocedure aangewezen instantie de tijdig tegen het plan tot uiting gebrachte bezwaren en de tijdig door de in lid 4, vijfde volzin, bedoelde verenigingen ingediende opmerkingen, alsmede de opmerkingen van de overheidsinstanties over het plan, met de projectleider, de overheidsinstanties, de belanghebbenden en degenen die bezwaren hebben geuit of opmerkingen hebben ingediend. De datum van de besprekingen dient minstens een week van te voren op de ter plaatse gebruikelijke wijze te worden bekendgemaakt. De overheidsinstanties, de projectleider en degenen die bezwaren hebben geuit of opmerkingen hebben ingediend, dienen in kennis te worden gesteld van de datum van de besprekingen. Indien meer dan vijftig kennisgevingen, buiten die welke aan de overheidsinstanties en aan de projectleider worden gezonden, moeten worden verzonden, kunnen deze worden vervangen door een openbare kennisgeving. De openbare kennisgeving geschiedt, in afwijking van de tweede volzin, middels bekendmaking van de datum van de besprekingen in het publicatieblad van de voor de inspraakprocedure aangewezen instantie alsmede in de plaatselijke dagbladen met een spreiding in het gebied waarvoor het project gevolgen kan hebben. Voor de berekening van de in de tweede volzin bedoelde termijn is de mededeling in het publicatieblad bepalend. [...].

[...]

9. De voor de inspraakprocedure aangewezen instantie bepaalt na de inspraakprocedure een standpunt en deelt dit binnen een maand na de bespreking mee aan de voor de goedkeuring van het plan verantwoordelijke autoriteit, samen met het plan, de standpunten van de overheidsinstanties en van de in lid 4, vijfde volzin, bedoelde verenigingen, alsmede de bezwaren waarover nog niet is besloten.”

### Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

- 10 § 2, lid 1, eerste volzin, van het Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (wet op de milieueffectbeoordeling; hierna: „UVPG”) bepaalt:

„De milieueffectbeoordeling vormt een onzelfstandig onderdeel van de bestuursrechtelijke procedures waarin wordt beslist over de toelaatbaarheid van projecten.”

- 11 Volgens § 2, lid 3, UVPG behoort het „besluit tot goedkeuring van het plan [tot de] besluiten in de zin van lid 1, eerste volzin”.

### Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, zoals gewijzigd

- 12 Volgens § 1, lid 1, eerste volzin, UmwRG, zoals gewijzigd, is deze wet van toepassing op beroepswegen om besluiten in de zin van § 2, lid 3, UVPG betreffende de toelaatbaarheid van projecten waarvoor krachtens het UVPG een verplichting tot het opstellen van een milieueffectbeoordeling kan bestaan, aan te vechten.

- 13 § 2 UmwRG, zoals gewijzigd, luidt als volgt:

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

- aanvoert dat een besluit in de zin van § 1, lid 1, eerste volzin, of het niet-geven daarvan, in strijd is met wettelijke bepalingen ter bescherming van het milieu, die voor het besluit van belang kunnen zijn.
- aanvoert dat zij door het besluit in de zin van § 1, lid 1, eerste volzin, of het niet-geven daarvan, is geraakt in haar statutaire activiteiten van bevordering van milieubeschermingsdoelen, en
- bevoegd was om deel te nemen aan de § 1, lid 1, eerste volzin, 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 een beroep of bezwaar in de zin van § 1 alleen instellen, indien

- zij op het tijdstip van instellen van het beroep of bezwaar voldoet aan de voorwaarden voor erkenning,
- zij een verzoek tot erkenning heeft ingediend,
- 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 volzin, 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 volzin, bedoelde procedure niet heeft aangevoerd of overeenkomstig de geldende wettelijke bepalingen niet tijdig heeft aangevoerd, maar wel had kunnen aanvoeren.



4. Indien een besluit in de zin van § 1, lid 1, eerste volzin, niet volgens de geldende wettelijke bepalingen 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 het besluit kennis heeft genomen of kennis had kunnen nemen. [...]

5. Betwistingen in de zin van lid 1 zijn gegrond,

- voor zover het besluit in de zin van § 1, lid 1, eerste volzin, of het niet-geven daarvan, wettelijke bepalingen ter bescherming van het milieu die voor het besluit van belang zijn, schendt,
- bij betwistingen 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 besluiten in de zin van § 1, lid 1, eerste volzin, moet bovendien een verplichting tot het verrichten van een milieueffectbeoordeling bestaan.”

14 § 4 UmwRG, zoals gewijzigd, bepaalt:

„1. De nietigverklaring van een besluit over de toelaatbaarheid van een project in de zin van § 1, lid 1, eerste volzin, punt 1, kan worden gevorderd indien een op grond van [het UVPG]:

- vereiste milieueffectbeoordeling of
- vereist vooronderzoek 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 zijn van overeenkomstige toepassing op beroepen en bezwaren van deelnemers aan de procedure in de zin van § 61, punten 1 en 2, [VwGO].”

15 In § 5 UmwRG, zoals gewijzigd, is bepaald:

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

[...]

3. De overeenkomstig deze wet reeds ingeleide goedkeuringsprocedures 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 volzin, punt 1, vergunningsprocedures in de zin van § 1, lid 1, eerste volzin, punt 2, dan wel beroepsprocedures in de zin van § 2 die op 12 mei 2011 aanhangig waren of na die datum zijn ingeleid 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 volzin is § 4 bis, lid 1, slechts van toepassing op beroepsprocedures die vanaf 29 januari 2013 zijn ingesteld.”



### **Precontentieuze procedure en procedure voor het Hof**

- 16 Op 18 december 2006 heeft de Commissie een klacht ontvangen, waarin de Bondsrepubliek Duitsland werd verweten artikel 10 bis van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40) en artikel 15 bis van richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB L 257, blz. 26) in het UmwRG op onjuiste wijze te hebben omgezet. Naar aanleiding van deze klacht heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland op 1 oktober 2012 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, daar deze laatste twee richtlijnen intussen in de plaats waren gekomen voor de richtlijnen 85/337 en 96/61.
- 17 De Bondsrepubliek Duitsland heeft op 30 november 2012 op die aanmaningsbrief geantwoord. Op 6 februari 2013 heeft zij de Commissie verzocht de procedure te beëindigen omdat de Duitse wettelijke regeling sinds de vaststelling van het UmwRG, zoals gewijzigd, in overeenstemming zou zijn met het arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289).
- 18 Op 26 april 2013 heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland een met redenen omkleed advies toegezonden. Zij heeft daarop op 10 juli 2013 geantwoord. Daar de Commissie geen genoegen kon nemen met het door deze lidstaat gegeven antwoord, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.
- 19 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 9 juli 2014, heeft de Republiek Oostenrijk verzocht te worden toegelaten tot interventie aan de zijde van de Bondsrepubliek Duitsland. Bij beschikking van 11 augustus 2014 heeft de president van het Hof dat verzoek ingewilligd.

### **Verzoek tot heropening van de mondelinge behandeling**

- 20 Nadat de advocaat-generaal zijn conclusie had genomen, heeft de Bondsrepubliek Duitsland het Hof bij memorie van 30 juni 2015 verzocht de mondelinge behandeling te heropenen overeenkomstig artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering, omdat in de conclusie van de advocaat-generaal wordt voorgesteld „een nieuw middel op te nemen in het voorwerp van de procedure, waarover de Bondsrepubliek Duitsland schriftelijk noch mondeling een standpunt heeft kunnen innemen”.
- 21 In herinnering dient te worden gebracht dat het Hof overeenkomstig artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering, de advocaat-generaal gehoord, de heropening van de mondelinge behandeling kan gelasten, onder meer wanneer het zich onvoldoende voorgelicht acht of wanneer een partij na afsluiting van deze behandeling een nieuw feit aanbrengt dat van beslissende invloed kan zijn voor de beslissing van het Hof, of wanneer een zaak moet worden beslecht op grond van een argument waarover de partijen of de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde belanghebbenden hun standpunten niet hebben uitgewisseld.
- 22 In casu is dat niet het geval. De Bondsrepubliek Duitsland doelt op het laatste van de in dat artikel van het Reglement voor de procesvoering genoemde gevallen, en de uiteenzettingen die de advocaat-generaal heeft gegeven en waartegen verweerster zich keert, vormen geenszins een argument op grond waarvan de onderhavige zaak moet worden beslecht.
- 23 Gelet op een en ander is het Hof van oordeel dat geen heropening van de mondelinge behandeling van de procedure hoeft te worden gelast.

## Beroep

*Eerste grief: beperking van de toetsing van de rechtmatigheid van onder de richtlijnen 2011/92 en 2010/75 vallende overheidsbesluiten tot enkel de bepalingen van het nationale recht waarbij aan particulieren rechten worden verleend*

### Argumenten van partijen

- 24 De Commissie meent dat § 113, lid 1, VwGO op onwettige wijze de toetsing van de rechtmatigheid van overheidsbesluiten beperkt tot enkel de bepalingen van het nationale recht waarbij aan particulieren rechten worden verleend. De rechterlijke bescherming is in Duitsland in geval van een procedurefout alleen gewaarborgd indien het betrokken procedurele voorschrift een subjectief recht in het leven roept ten gunste van een particulier. Volgens artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 moet de rechtmatigheid van onder die richtlijnen vallende besluiten kunnen worden getoetst, zowel inhoudelijk als wat de inachtneming van de procedurevoorschriften betreft.
- 25 De Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat de lidstaten op het gebied van de rechtspleging over een organisatorische marge beschikken. De omvang van de door de nationale gerechten te verrichten toetsing wordt niet beheerst door het Unierecht want dit bevat niet de toetsingscriteria die die gerechten moeten hanteren. Artikel 11 van richtlijn 2011/92 alsmede artikel 25 van richtlijn 2010/75 bevatten geen vereisten betreffende de omvang van de rechterlijke toetsing, maar stellen alleen verplicht dat de lidstaten een beroepsmechanisme instellen waarmee de materiële of formele rechtmatigheid van ieder besluit, handelen of nalaten kan worden aangevochten.
- 26 De Bondsrepubliek Duitsland wijst erop dat overeenkomstig § 42, lid 2, VwGO de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring of tot het verkrijgen van een bevel dat betrekking heeft op een bestuurshandeling veronderstelt dat de individuele verzoeker aanvoert dat zijn rechten door die handeling of door de weigering om die handeling vast te stellen, zijn geschaad. § 113, lid 1, VwGO stelt de gegrondheid van het beroep en de eventuele nietigverklaring van een bestuurlijk besluit ervan afhankelijk dat een subjectief recht van de verzoeker is geschonden. Aldus worden tegenstrijdigheden in de beoordeling van de ontvankelijkheid en van de gegrondheid van een en hetzelfde beroep vermeden, daar alleen beroepen die krachtens § 42, lid 2, VwGO ontvankelijk zijn, kunnen uitmonden in nietigverklaring op basis van § 113, lid 1, van die wet.
- 27 De Republiek Oostenrijk betoogt dat het invoeren van criteria betreffende het noodzakelijke belang voor het instellen van een beroep bij een rechterlijke instantie en de schending van een recht, uitsluitend een zaak van het nationale recht zijn. De lidstaten beschikken immers over een ruime beoordelingsbevoegdheid op grond waarvan zij hoe dan ook een beperking kunnen stellen op het beroepsrecht van particulieren in geval van schending van subjectieve rechten jegens de overheid.

### Beoordeling door het Hof

- 28 Teneinde de gegrondheid van de eerste grief van de Commissie te beoordelen, moet worden opgemerkt deze niet de voorwaarden betreft voor de ontvankelijkheid van een beroep die zijn bedoeld in artikel 11 van richtlijn 2011/92 en in artikel 25 van richtlijn 2010/75, welke zijn geregeld in § 42, lid 2, VwGO, maar de omvang van de rechterlijke toetsing ter zake van die beroepen, in die zin dat volgens die bepalingen de „leden van het betrokken publiek” beroep bij de rechter moeten kunnen instellen „om de materiële of formele rechtmatigheid” van enig onder de richtlijn vallend „besluit, handelen of nalaten [...] aan te vechten”.

- 29 § 113, lid 1, VwGO bepaalt immers in wezen dat de bevoegde rechter een onrechtmatige bestuurshandeling slechts nietig verklaart voor zover „de rechten” van de verzoekende partij „daardoor zijn geschonden”. Voor nietigverklaring van een bestuurshandeling is dus vereist dat de door de rechter geconstateerde onrechtmatigheid tevens schending van een subjectief recht van de verzoekende partij impliceert.
- 30 Ingevolge artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 en artikel 25, lid 1, van richtlijn 2010/75 zorgen de lidstaten ervoor dat leden van het betrokken publiek die stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het nationale bestuursprocesrecht 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 van die richtlijnen aan te vechten.
- 31 Voorts bepaalt lid 3 van die artikelen dat de lidstaten, onder meer, bepalen wat een inbreuk op een recht vormt.
- 32 In die omstandigheden moet, wat de onderhavige grief betreft, worden beklemtoond dat, indien de betrokken lidstaat bevoegd is om krachtens bovengenoemde bepalingen van de richtlijnen 2011/92 en 2010/75 voor de ontvankelijkheid van beroepen die door particulieren worden ingesteld tegen enig binnen de werkingssfeer daarvan vallende besluit, handelen of nalaten, voorwaarden te stellen, zoals het vereiste dat inbreuk is gemaakt op een subjectief recht, hij tevens mag bepalen dat de voor de nietigverklaring van een overheidsbesluit door de bevoegde rechter vereist is dat jegens de verzoeker een subjectief recht is geschonden.
- 33 Het Hof heeft in punt 45 van het arrest *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289) immers reeds geoordeeld dat het de nationale wetgever vrijstaat, de rechten waarvan schending door een particulier kan worden aangevoerd in het kader van een beroep in rechte tegen enig besluit, handelen of nalaten als bedoeld in artikel 10 bis van richtlijn 85/337, thans artikel 11 van richtlijn 2011/92, te beperken tot enkel subjectieve rechten, doch dat die beperking niet als zodanig kan worden toegepast op milieuoorganisaties, daar zulks in strijd zou zijn met de doelstellingen van artikel 10 bis, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337.
- 34 Daaruit volgt dat § 113, lid 1, VwGO niet kan worden beschouwd onverenigbaar te zijn met artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75.
- 35 Bijgevolg moet de eerste grief die de Commissie tot staving van haar beroep heeft aangevoerd, worden afgewezen.

*Tweede grief: beperking van de situaties waarin wegens een procedurefout nietigverklaring van een onder de richtlijnen 2011/92 en 2010/75 vallend overheidsbesluit kan worden gevorderd*

#### Argumenten van partijen

- 36 Met het eerste onderdeel van deze grief betoogt de Commissie dat ingevolge § 4, lid 1, UmwRG een bestuurlijke goedkeuring alleen nietig kan worden verklaard indien deze niet is verleend op basis van een regelmatige beoordeling of een regelmatig vooronderzoek van de milieueffecten. Indien een dergelijke beoordeling of een dergelijk vooronderzoek daarentegen wel heeft plaatsgevonden, maar volgens een procedure die niet voldeed aan de vereisten van artikel 11 van richtlijn 2011/92, is het niet mogelijk om daartegen op te komen bij een Duitse rechterlijke instantie.
- 37 Een dergelijke beperking van de rechterlijke toetsing van de betrokken overheidsbesluiten is volgens de Commissie derhalve onverenigbaar met die bepaling van het Unierecht.

- 38 De Bondsrepubliek Duitsland erkent dat § 4, lid 1, UmwRG alleen ziet op gevallen waarin een milieueffectbeoordeling ontbreekt. In het geval waarin een dergelijk beoordeling wel is verricht maar daarbij een procedurefout is gemaakt, is een beroep in rechte evenwel mogelijk onder de voorwaarden van § 113, lid 1, VwGO en § 46 VwVfG.
- 39 Deze lidstaat preciseert dat volgens laatstgenoemde bepaling van het nationale recht de onregelmatigheid van een beoordeling door de verzoeker steeds kan worden aangevoerd voor zover de gestelde procedurefout niet kennelijk irrelevant is geweest voor de inhoud van het besluit.
- 40 Met het tweede onderdeel van haar grief betoogt de Commissie dat ingevolge § 46 VwVfG, wanneer een particulier de rechtmatigheid van een overheidsbesluit inzake een milieueffectbeoordeling betwist wegens een procedurefout, dit alleen tot nietigverklaring van dat besluit kan leiden indien de mogelijkheid bestaat dat het zonder de gestelde procedurefout anders zou hebben geluid en indien tevens daardoor inbreuk wordt gemaakt op een „materiële rechtspositie” van de verzoeker. Het staat bijgevolg aan de verzoeker om ten eerste dat causale verband en ten tweede de invloed van die fout op de rechten van de verzoeker aan te tonen.
- 41 De Commissie betoogt dat artikel 11 van richtlijn 2011/92 niet toelaat dat op de verzoeker de verplichting wordt gelegd om het bewijs van een dergelijk causaal verband te leveren.
- 42 Die instelling merkt op dat de tweede in § 46 VwVfG gestelde voorwaarde, dat een dergelijke fout een „materiële rechtspositie” van de verzoeker moet aantasten, eveneens onverenigbaar is met artikel 11 van richtlijn 2011/92. Wanneer een beroep ontvankelijk is, mogen de lidstaten immers geen beperkingen stellen aan de middelen die tot staving van dat beroep kunnen worden aangevoerd. Dus wanneer een overheidsbesluit een subjectief recht van een particulier aantast en deze derhalve procesbevoegdheid heeft, moet de bevoegde nationale rechter de rechtmatigheid van dat besluit volledig toetsen. Daarbij kan hij niet voorbijgaan aan procedurefouten, ook niet wanneer deze niet tot gevolg hebben dat de rechten van verweer van de verzoeker zijn geschonden.
- 43 De Bondsrepubliek Duitsland beklemtoont dat het in § 46 VwVfG gestelde vereiste van een causaal verband in beginsel niet afdoet aan de verwezenlijking van de doelen van artikel 11 van richtlijn 2011/92.
- 44 Deze lidstaat is tevens van mening dat het in het licht van het Duitse recht niet juist is te stellen dat het aan de verzoeker staat om het bewijs van een schending van een subjectief recht te leveren.
- 45 Die lidstaat voert aan dat § 46 VwVfG een bijzondere regel is die de overheidsinstantie toelaat zich te verweren tegen een vordering tot nietigverklaring van een overheidsbesluit. De overheidsinstantie mag immers als verweer aanvoeren dat haar besluit niet kan worden nietig verklaard hoewel het inderdaad is aangetast door een procedurefout, indien die instantie bewijst dat die fout klaarblijkelijk geen gevolgen heeft gehad voor de inhoud van het besluit, hetgeen de rechter dient na te gaan overeenkomstig § 46 VwVfG. In concreto betekent dit dat die rechter het betrokken besluit nietig verklaart wanneer niet is uitgesloten dat de betrokken fout van invloed is geweest op de uitkomst van dat besluit.
- 46 De Bondsrepubliek Duitsland wijst er echter op dat in het kader van de herziening van het UmwRG het voornemen bestaat om een bepaling vast te stellen waarbij de omzetting van artikel 11 van richtlijn 2011/92 wordt verhelderd.

## Beoordeling door het Hof

### – Eerste onderdeel van de tweede grief

- 47 Daar het eerste onderdeel van de tweede grief betrekking heeft op de beperking van de toetsing van overheidsbesluiten tot enkel de gevallen waarin een beoordeling of een vooronderzoek van de milieueffecten volledig ontbreekt, dient te worden beklemtoond dat het Hof in punt 36 van het arrest *Gemeinde Altrip e.a.* (C-72/12, EU:C:2013:712) in herinnering heeft gebracht dat het in punt 37 van het arrest *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289) reeds heeft geoordeeld dat artikel 11 van richtlijn 2011/92 de middelen die ter ondersteuning van een beroep bij de rechter als bedoeld in die bepaling kunnen worden aangevoerd, geenszins heeft beperkt.
- 48 Het Hof heeft in punt 37 van dat arrest bovendien geoordeeld dat de toepasselijkheid van de nationale voorschriften ter omzetting van artikel 11 van richtlijn 2011/92 derhalve niet kan worden beperkt tot het enkele geval waarin de rechtmatigheid wordt aangevochten op grond dat een milieueffectbeoordelingsmaatregel achterwege is gebleven. De bepalingen van richtlijn 2011/92 zouden hun nuttig effect grotendeels verliezen indien de toepasselijkheid van die nationale voorschriften zou worden uitgesloten wanneer een dergelijke maatregel weliswaar is genomen, maar gebreken – zelfs ernstige gebreken – vertoont. Een dergelijke uitsluiting zou dus tevens in strijd zijn met de in artikel 11 van deze richtlijn genoemde doelstelling, een ruime toegang tot rechterlijke instanties te verzekeren.
- 49 Blijkens punt 38 van dat arrest staat laatstgenoemde bepaling eraan in de weg 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, en die toepasselijkheid niet uitbreiden tot het geval waarin een dergelijke beoordeling wel is verricht maar middels een gebrekkige procedure.
- 50 Bijgevolg moet § 4, lid 1, *UmwRG* als onverenigbaar met artikel 11 van richtlijn 2011/92 worden beschouwd.
- 51 Wat het argument van de Bondsrepubliek Duitsland inzake § 46 *VwVfG* betreft, dat in het geval waarin er een beoordeling of een vooronderzoek is verricht, maar daarbij een procedurefout is begaan, een beroep bij de rechter mogelijk is onder de voorwaarden van dat artikel, dient in herinnering te worden gebracht, ten eerste, dat de bepalingen van een richtlijn moeten worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid (arresten *Dillenkofer e.a.*, C-178/94, C-179/94 en C-188/94–C-190/94, EU:C:1996:375, punt 48, en *Commissie/Portugal*, C-277/13, EU:C:2014:2208, punt 43), hetgeen in casu niet het geval is.
- 52 Ten tweede staat vast dat die bepaling van nationaal recht zelf beperkingen stelt aan de instelling van beroepen als bedoeld in artikel 11 van richtlijn 2011/92. De bespreking daarvan maakt deel uit van het tweede onderdeel van de tweede grief.
- 53 Het eerste onderdeel van de tweede grief is derhalve gegrond.



– Tweede onderdeel van de tweede grief

- 54 Met het eerste argument tot staving van het tweede onderdeel van de tweede grief verwijft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland dat zij de nietigverklaring, door de bevoegde rechter, van een binnen de werkingssfeer van artikel 11 van richtlijn 2011/92 vallend overheidsbesluit afhankelijk stelt van het bestaan van een causaal verband tussen de gestelde procedurefout en de uitkomst van het betrokken overheidsbesluit.
- 55 Het Hof heeft in dit verband, in wezen, reeds geoordeeld dat de wetgever van de Europese 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 richtlijn 2011/92 onder andere tot doel heeft procedurele waarborgen vast te leggen die, in het bijzonder, 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 overigens 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 (zie in die zin arrest *Gemeinde Altrip e.a.*, C-72/12, EU:C:2013:712, punten 47 en 48).
- 56 Voor zover § 46 VwVfG in alle gevallen, ook al gaat het om procedurefouten betreffende informatieverstrekking en inspraak van het publiek op het betrokken gebied, een causaal verband vereist tussen de aangevoerde procedurefout en de uitkomst van het aangevochten overheidsbesluit opdat de bevoegde rechter dat besluit nietig kan verklaren, moet in het kader van het onderhavige beroep worden vastgesteld dat een dergelijke voorwaarde de uitoefening van het beroepsrecht als bedoeld in artikel 11 van richtlijn 2011/92 uiterst moeilijk maakt en afbreuk doet aan het doel van deze richtlijn, te weten de „leden van het betrokken publiek” een ruime toegang tot de rechter te verlenen.
- 57 Met de weigering om een overheidsbesluit dat onder schending van een procedurevoorschrift is vastgesteld, nietig te verklaren, louter omdat de verzoeker er niet in slaagt de invloed van die fout op de gegrondheid van dat besluit te bewijzen, wordt aan die bepaling van het Unierecht immers elke nuttige werking ontnomen.
- 58 Blijkens punt 47 van het onderhavige arrest heeft het Hof reeds geoordeeld dat de Uniewetgever niet de bedoeling had om de middelen te beperken die kunnen worden aangevoerd ter ondersteuning van een beroep krachtens een bepaling van nationaal recht waarbij artikel 11 van richtlijn 2011/92 is omgezet, en evenmin 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 heeft beïnvloed.
- 59 Overigens heeft het Hof, wat de uitlegging van het begrip „inbreuk op een recht” in de zin van artikel 11 van richtlijn 2011/92 betreft, en, meer concreet, het vereiste in het nationale recht dat er alleen sprake kan zijn van een dergelijke inbreuk indien het aangevochten besluit zonder de gestelde procedurefout anders zou hebben geluid, tevens geoordeeld dat de verschuiving van de bewijslast in verband met dat causale verband naar de verzoeker, de uitoefening van de hem door die richtlijn verleende rechten uiterst moeilijk kan maken, met name gelet op de complexiteit van de betrokken procedures of het technische karakter van een milieueffectbeoordeling (zie in die zin arrest *Gemeinde Altrip e.a.*, C-72/12, EU:C:2013:712, punt 52).
- 60 Daaruit volgt dat een inbreuk op een recht in de zin van artikel 11 van richtlijn 2011/92 slechts kan worden uitgesloten, wanneer de rechterlijke instantie of het orgaan als bedoeld in die bepaling, zonder de bewijslast voor het in het vorige punt van dit arrest bedoelde causale verband naar de verzoeker te verleggen, maar in voorkomend geval op basis van het door de opdrachtgever of de bevoegde

autoriteiten verstrekke bewijsmateriaal en meer algemeen op basis van alle stukken in het overgelegde dossier, tot de vaststelling kan komen dat het aangevochten besluit zonder de door de verzoeker aangevoerde procedurefout niet anders had geluid (zie in die zin arrest *Gemeinde Altrip e.a.*, C-72/12, EU:C:2013:712, punt 53).

- 61 Hoewel deze overwegingen betrekking hebben op een van de voorwaarden voor ontvankelijkheid van het beroep bij de rechter, blijven zij relevant voor een door de nationale wetgever gestelde voorwaarde die tot gevolg heeft dat de rechterlijke toetsing ten gronde wordt beperkt.
- 62 Uit bovenstaande overwegingen volgt dat het in § 46 VwVfG gestelde vereiste, voor zover deze bepaling op de verzoeker die „lid van het betrokken publiek” is, de bewijslast legt van het bestaan van een causaal verband tussen de door hem gestelde procedurefout en de uitkomst van het overheidsbesluit, schending vormt van artikel 11 van richtlijn 2011/92, zodat het eerste door de Commissie tot staving van het tweede onderdeel van de tweede grief aangevoerde argument gegrond is.
- 63 Wat het tweede door de Commissie tot staving van dit onderdeel aangevoerde argument betreft, staat vast dat volgens § 113, lid 1, VwGO, juncto § 46 VwVfG, wanneer een bij een milieueffectbeoordeling een procedurefout is begaan, het na een dergelijk procedure vastgestelde besluit door de aangezochte nationale rechter alleen kan worden nietig verklaard indien die procedurefout een subjectief recht van de verzoeker schendt.
- 64 Uit de punten 30 tot en met 34 van dit arrest volgt dat de voorwaarde van § 113, lid 1, VwGO, waarbij de nationale rechter wordt verplicht eerst vast te stellen dat er sprake is van een dergelijke schending, alvorens het betrokken overheidsbesluit eventueel nietig te kunnen verklaren, niet in strijd is met artikel 11 van richtlijn 2011/92 en evenmin met artikel 25 van richtlijn 2010/75.
- 65 Dezelfde slotsom geldt voor de krachtens § 46 VwVfG juncto § 113, lid 1, VwGO op de nationale rechter rustende verplichting.
- 66 Bijgevolg dient het tweede argument dat de Commissie tot staving van het tweede onderdeel van de onderhavige grief heeft aangevoerd, te worden afgewezen.
- 67 Uit het voorgaande volgt dat de tweede grief van de Commissie gegrond is met uitzondering van het argument dat is gebaseerd op het vereiste dat een subjectief recht van de verzoeker is geschonden, overeenkomstig § 46 VwVfG juncto § 113, lid 1, VwGO.

*Derde grief: beperking van de procesbevoegdheid en de omvang van de rechterlijke toetsing tot bezwaren die gedurende de bestuurlijke procedure zijn ingediend*

#### Argumenten van partijen

- 68 De Commissie meent dat de in § 2, lid 3, UmwRG en § 73, lid 4, VwVfG vervatte beperking van de bezwaren die in het kader van beroepen voor de rechter kunnen worden opgeworpen, tot die welke voordien gedurende de bestuurlijke procedure reeds zijn geformuleerd, indruist tegen artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75.
- 69 Zij betoogt dat een dergelijke beperking een buitensporige aantasting vormt van het recht van het betrokken publiek om de rechtmatigheid van overheidsbesluiten op de door deze richtlijnen bestreken gebieden aan te vechten. De nationale regeling die deze beperking bevat is derhalve in strijd met het beginsel van toegang tot de rechter en beperkt de doeltreffende rechterlijke bescherming van dat



publiek. De rechtsorde van de Unie staat immers niet toe dat de ontvankelijkheid van de in een gerechtelijke procedure ingediende middelen ervan afhankelijk wordt gesteld dat die middelen voordien zijn aangevoerd in het kader van de bestuurlijke procedure.

- 70 Volgens de Commissie is de gerechtelijke procedure autonoom van aard en moet daarin een volledig onderzoek van de rechtmatigheid van een overheidsbesluit mogelijk zijn. De ontvankelijkheid van de middelen van het beroep mag niet worden beperkt tot de middelen die werden aangevoerd binnen de korte termijn voor het indienen van bezwaren in de bestuurlijke procedure.
- 71 De Bondsrepubliek Duitsland merkt op 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. De bepalingen waartegen de Commissie bezwaar maakt, strekken ertoe de rechtszekerheid en de doeltreffendheid van bestuurlijke en gerechtelijke procedures te waarborgen. Bepalingen die verbieden dat voor de rechter bezwaren naar voren worden gebracht die niet tijdens de bestuurlijke fase waren geformuleerd, vormen een integrerend deel van een dergelijk stelsel.
- 72 Deze lidstaat rechtvaardigt die beperking ermee dat anders bezwaren die tijdens de bestuurlijke procedure reeds bekend waren, om proces-tactische redenen zouden kunnen worden achtergehouden en bewaard tot de procedure voor de bevoegde rechter. Op die manier kan de bestuurlijke procedure niet langer de bijzondere functie van belangenafweging vervullen. Een dergelijke beperking is overigens in overeenstemming met de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.
- 73 De Bondsrepubliek Duitsland meent tevens dat deze beperking de rechterlijke toetsing niet moeilijker en al helemaal niet onmogelijk maakt, maar integendeel waarborgt dat alleen de relevante feiten, die zo volledig en uitvoerig mogelijk zijn uiteengezet, worden getoetst. Aldus raakt die beperking alleen de omstandigheden die de verzoeker in het kader van de bestuurlijke procedure opzettelijk niet heeft aangevoerd teneinde de juiste afloop ervan te belemmeren.
- 74 De Republiek Oostenrijk betoogt dat de bepalingen van het Unierecht waarop het onderhavige beroep is gefundeerd, niet alleen geen verwijzing naar vervalregels bevatten, maar integendeel verwijzen naar het nationale bestuursprocesrecht. De lidstaten genieten aldus een ruime beoordelingsmarge om te bepalen op welke wijze het recht op een beroep bij de rechter en de organisatie van de bestuurlijke procedure worden geregeld. Voorts is de in § 2, lid 3, UmwRG en § 73, lid 4, VwVfG bedoelde beperking een instrument dat een snel en doeltreffend besluitvormingsproces kan waarborgen.

#### Beoordeling door het Hof

- 75 In § 2, lid 3, UmwRG en § 73, lid 4, VwVfG worden de middelen die door de verzoeker tot staving van zijn beroep bij de rechter kunnen worden aangevoerd tegen een onder artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 vallend overheidsbesluit, beperkt tot de tijdens de bestuurlijke procedure geformuleerde bezwaren.
- 76 Weliswaar sluit noch artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 noch artikel 25, lid 4, van richtlijn 2010/75 uit dat aan een beroep bij de rechter een beroep bij een bestuurlijke autoriteit voorafgaat, en beletten die artikelen niet dat het nationale recht de verzoeker verplicht om alle bestuurlijke beroepswegen uit te putten alvorens beroep bij de rechter te mogen instellen, doch deze bepalingen van het Unierecht staan niet toe dat de middelen die door die verzoeker tot staving van zijn beroep bij de rechter kunnen worden aangevoerd, worden beperkt.
- 77 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92, volgens hetwelk tegen enig in dit artikel bedoeld besluit, handelen of nalaten beroep bij een rechterlijke instantie moet kunnen worden ingesteld om „de materiële of formele rechtmatigheid [ervan] aan te vechten”, geenszins de middelen die ter ondersteuning van zulk een beroep kunnen worden aangevoerd, beperkt (zie in die

zin arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punt 37). Die overweging beantwoordt immers aan het doel van deze bepaling, een ruime toegang tot de rechter te waarborgen op het gebied van de milieubescherming.

- 78 § 2, lid 3, UmwRG en § 73, lid 4, VwVfG stellen evenwel bijzondere voorwaarden die de rechterlijke toetsing beperken en die noch in artikel 11 van richtlijn 2011/92 noch in artikel 25 van richtlijn 2010/75 zijn voorzien.
- 79 Een dergelijke aan de verzoeker opgelegde beperking ten aanzien van de aard van de middelen die hij mag aanvoeren voor de met het onderzoek van de rechtmatigheid van het hem betreffende overheidsbesluit belaste rechter, kan niet worden gerechtvaardigd door overwegingen die zijn gebaseerd op de eerbiediging van het rechtszekerheidsbeginsel. Het is immers geenszins aangetoond dat een volledige rechterlijke toetsing van de gegrondheid van dat besluit afbreuk zou doen aan dat beginsel.
- 80 Wat het aan de doeltreffendheid van bestuurlijke procedures ontleende argument betreft, kan het feit dat een middel voor het eerst in het kader van een beroep bij de rechter wordt aangevoerd weliswaar in bepaalde gevallen het goede verloop van die procedure belemmeren, doch kan worden volstaan met in herinnering te brengen dat het doel dat met artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 wordt nagestreefd, er niet alleen in bestaat een zo ruim mogelijke toegang tot rechterlijke toetsing te waarborgen, maar tevens om het mogelijk te maken dat deze toetsing betrekking heeft op de materiële of formele rechtmatigheid van het aangevochten besluit in zijn geheel.
- 81 Niettemin staat het de nationale wetgever vrij om specifieke procedurevoorschriften vast te stellen, zoals de regel dat een argument niet-ontvankelijk is wanneer het is ingediend op een manier die misbruik vormt of kwade trouw oplevert. Die voorschriften vormen passende mechanismen om de doeltreffendheid van de gerechtelijke procedure te waarborgen.
- 82 De derde grief die de Commissie tot staving van haar beroep heeft aangevoerd, is dus gegrond.

*Vierde en vijfde grief: beperking in de tijd van de procesbevoegdheid van milieuorganisaties en van de omvang van de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid tot enkel beroepen die zijn gebaseerd op schending van nationale rechtsvoorschriften waarbij rechten worden verleend aan particulieren*

#### Argumenten van partijen

- 83 De Commissie wijst erop dat zij in haar aanmaningsbrief van 1 oktober 2012 de Bondsrepubliek Duitsland verweet dat de aanvankelijke versie van § 2, lid 1, UmwRG niet verenigbaar was met artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75, daar die versie de procesbevoegdheid van milieuorganisaties beperkte tot beroepen die waren gebaseerd op rechtsvoorschriften waarbij rechten worden verleend aan particulieren. Rekening gehouden met het „parallellisme” tussen de ontvankelijkheid en de gegrondheid van door deze organisaties ingestelde beroepen, begrenst de betrokken beperking in de tijd tevens de omvang van de materiële rechterlijke toetsing.
- 84 De Commissie wijst erop dat in § 2, lid 1, UmwRG, zoals gewijzigd, in werking getreden op 29 januari 2013, na de uitspraak in het arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), de woorden „die rechten verlenen aan particulieren” zijn verwijderd uit de aanvankelijke versie van deze bepaling. Daaruit volgt dat, anders dan in de situatie tot dan toe, beroepen van milieuorganisaties thans niet meer beperkt zijn tot situaties waarin subjectieve rechten in het geding zijn.

- 85 De Commissie beklemtoont echter dat aan de toepasbaarheid van het UmwRG, zoals gewijzigd, grenzen in de tijd zijn gesteld. Alleen procedures die nog aanhangig waren op 12 mei 2011, datum van de uitspraak van het arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), of die na die datum zijn ingeleid maar nog niet definitief waren beëindigd op 29 januari 2013, datum waarop het UmwRG, zoals gewijzigd, in werking is getreden, moeten immers worden gevoerd volgens de voorschriften van die wet, zoals gewijzigd.
- 86 Volgens de Commissie blijft aldus voor procedures die na 25 juni 2005 zijn ingeleid en vóór 12 mei 2011 zijn beëindigd, de procesbevoegdheid van milieuorganisaties beperkt tot beroepen die zijn gebaseerd op rechtsvoorschriften die rechten verlenen aan particulieren.
- 87 De Bondsrepubliek Duitsland meent dat het UmwRG, zoals gewijzigd, in overeenstemming is met het beginsel van het gezag van gewijsde, voor zover deze wet niet van toepassing is op beslissingen in procedures betreffende de goedkeuring van projecten die kunnen worden onderworpen aan de verplichting om een milieueffectbeoordeling te maken, indien deze beslissingen uitvoerbaar zijn geworden vóór 15 december 2006, datum waarop die wet, in de aanvankelijke versie, in werking is getreden.
- 88 De Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat de bepalingen van nationaal recht waarop de vierde en de vijfde grief betrekking hebben, verenigbaar zijn met de vereisten van het Unierecht daar hun inhoud louter declaratoir is en hun doel erin bestaat de toepassing van de wet op bestuurlijk vlak te vergemakkelijken.
- 89 Deze lidstaat meent dat het, teneinde zowel de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen als een goede rechtspleging te garanderen, van belang is dat rechterlijke beslissingen die onherroepelijk zijn geworden nadat de beschikbare beroepsmogelijkheden zijn uitgeput of na het verstrijken van de termijnen voor deze beroepen, niet meer opnieuw in geding mogen kunnen worden gebracht. Een lidstaat hoeft bijgevolg niet te voorzien in een mechanisme om deze beslissingen, die in kracht van gewijsde zijn gegaan, opnieuw te onderzoeken. Dat geldt ook voor de beëindigde bestuurlijke procedures die hebben geleid tot beslissingen waartegen helemaal geen beroep bij de rechter is ingesteld en die daardoor uitvoerbaar zijn geworden.

#### Beoordeling door het Hof

- 90 Ingevolge artikel 11, lid 3, van richtlijn 2011/92 en artikel 25, lid 3, van richtlijn 2010/75 moeten milieuorganisaties worden 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 (zie in die zin arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punt 40).
- 91 Hoewel het de nationale wetgever vrijstaat om de rechten waarvan schending door een individueel persoon kan worden aangevoerd, in het kader van een beroep bij de rechter tegen een besluit, handelen of nalaten als bedoeld in artikel 11 van richtlijn 2011/92, te beperken tot enkel subjectieve rechten, kan die beperking niet als zodanig worden toegepast op milieuorganisaties, daar zulks in strijd zou zijn met de doelstellingen van die bepaling (zie in die zin arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punt 45).
- 92 Bijgevolg moeten die organisaties 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 (zie in die zin arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punt 48).

- 93 Wat de vierde en de vijfde grief betreft moet worden opgemerkt dat de Bondsrepubliek Duitsland, teneinde de rechtssituatie te verhelpen die de aanleiding heeft gevormd voor het arrest *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289), haar wettelijke regeling heeft aangepast en het UmwRG, zoals gewijzigd, heeft vastgesteld. Die wet, die op 29 januari 2013 in werking is getreden, is evenwel wat de werking *ratione temporis* ervan betreft, beperkt. Deze nieuwe regeling is immers alleen van toepassing op bestuurlijke procedures, vergunningsprocedures en beroepsprocedures die op 12 mei 2011 aanhangig waren of na die datum zijn ingeleid maar op 29 januari 2013 nog niet definitief waren beëindigd.
- 94 Daaruit volgt dat alle andere procedures nog steeds onder de oude versie van het UmwRG vallen. § 5, lid 1, van die wet sluit immers procedures die zijn ingeleid vóór 15 december 2006, datum van inwerkingtreding van die wet, uit van de werkingssfeer ervan.
- 95 Uit de rechtspraak van het Hof volgt echter dat artikel 11 van richtlijn 2011/92 in die zin moet worden uitgelegd dat de door de wetgever ter omzetting ervan in het nationale recht vastgestelde bepalingen ook moeten gelden voor vergunningsprocedures die vóór 25 juni 2005 zijn ingeleid, indien de vergunning na deze datum is afgegeven (zie in die zin arrest van *Gemeinde Altrip e.a.*, C-72/12, EU:C:2013:712, punt 31).
- 96 Wat het beginsel van het gezag van gewijsde betreft, dat de Bondsrepubliek Duitsland noemt, heeft het Hof inderdaad het belang erkend van een dergelijk beginsel, zowel in de rechtsorde van de Unie als in de nationale rechtsorden. Om zowel de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen als een goede rechtsbedeling te garanderen, is het immers van belang dat de 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 (zie arrest *Fallimento Olimpiclub*, C-2/08, EU:C:2009:506, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 97 Evenwel kan de Bondsrepubliek Duitsland zich niet op de eerbiediging van het beginsel van het gezag van gewijsde beroepen wanneer de grenzen van de toepassing in de tijd die zijn voorzien in het UmwRG, zoals gewijzigd, betrekking hebben op uitvoerbaar geworden overheidsbesluiten.
- 98 Bovendien zou het feit dat de Bondsrepubliek Duitsland, na de te late omzetting in Duits recht van richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (PB L 156, blz. 17), waarbij richtlijn 85/337 is gewijzigd met betrekking tot de inspraak van het publiek en de toegang tot de rechter, en die zelf is gecodificeerd bij richtlijn 2011/92, de werkingssfeer *ratione temporis* van de nationale bepalingen ter uitvoering van deze richtlijn heeft beperkt, erop neerkomen dat het haar wordt toegestaan om zichzelf een nieuwe omzettingstermijn toe te kennen (zie naar analogie arrest *Commissie/Portugal*, C-277/13, EU:C:2014:2208, punt 45).
- 99 Bijgevolg moet het argument van de Bondsrepubliek Duitsland dat het noodzakelijk was om de toepassing van het UmwRG te beperken in de tijd teneinde het beginsel van het gezag van gewijsde in acht te nemen ten aanzien van definitief beëindigde bestuurlijke procedures, worden afgewezen.
- 100 De vierde en de vijfde grief die de Commissie tot staving van haar beroep heeft aangevoerd, zijn derhalve gegrond.

*Zesde grief: algemene uitsluiting van de werkingssfeer van het UmwRG, zoals gewijzigd, ten aanzien van vóór 25 juni 2005 ingeleide procedures*

#### Argumenten van partijen

- 101 De Commissie betoogt dat de overgangsbepalingen van § 5, leden 1 en 4, UmwRG, zoals gewijzigd, onverenigbaar zijn met artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75. Deze bepalingen van het UmwRG, zoals gewijzigd, sluiten immers van de werkingssfeer ervan uit de procedures die vóór 25 juni 2005 waren ingeleid en die niet langer aanhangig waren op 12 mei 2011, zelfs indien de in die procedures bedoelde vergunningen na 25 juni 2005 waren afgegeven. Uit de punten 30 en 31 van het arrest *Gemeinde Altrip e.a.* (C-72/12, EU:C:2013:712) blijkt immers dat de lidstaten niet kunnen voorschrijven dat de toepassing van die bepalingen van het Unierecht enkel geldt voor de procedures die na 25 juni 2005 zijn ingeleid.
- 102 De Bondsrepubliek Duitsland erkent dat de procedures waarop de zesde grief van de Commissie ziet, niet kunnen worden uitgesloten van de werkingssfeer van het UmwRG, zoals gewijzigd. Bijgevolg is een nieuwe wijziging van die wet in voorbereiding. Deze wetwijziging zal waarschijnlijk echter van weinig belang zijn omdat de bevoegde nationale rechters voor de nog aanhangige procedures rekening houden met het arrest *Gemeinde Altrip e.a.* (C-72/12, EU:C:2013:712).

#### Beoordeling door het Hof

- 103 Daar de Bondsrepubliek Duitsland de gegrondheid van de zesde grief van de Commissie heeft erkend, moet worden vastgesteld dat deze grief gegrond is.
- 104 Gelet op een en ander dient te worden vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens artikel 11 van richtlijn 2011/92 en artikel 25 van richtlijn 2010/75 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,
- door ingevolge § 46 VwVfG de nietigverklaring van besluiten wegens procedurefouten te beperken tot gevallen waarin de boordeling of het vooronderzoek van de milieueffecten ontbreekt en tot gevallen waarin de verzoeker aantoont dat de procedurefout een causaal verband vertoont met de uitkomst van het besluit;
  - door ingevolge § 2, lid 3, UmwRG en § 73, lid 4, VwVfG de procesbevoegdheid en de omvang van de rechterlijke toetsing te beperken tot bezwaren die reeds zijn aangevoerd binnen de bezwaartermijn in de bestuurlijke procedure die heeft geleid tot de vaststelling van het besluit;
  - door ingevolge § 2, lid 1, juncto § 5, lid 1, UmwRG, zoals gewijzigd, in procedures die na 25 juni 2005 zijn ingeleid en vóór 12 mei 2011 zijn afgesloten, de procesbevoegdheid van milieuorganisaties te beperken tot rechtsvoorschriften die rechten verlenen aan particulieren;
  - door ingevolge § 2, lid 1, juncto § 5, lid 1, UmwRG, zoals gewijzigd, in procedures die na 25 juni 2005 zijn ingeleid en vóór 12 mei 2011 zijn afgesloten, de omvang van de rechterlijke toetsing in beroepen van milieuorganisaties te beperken tot bepalingen die rechten verlenen aan particulieren, en
  - door ingevolge § 5, leden 1 en 4, UmwRG, zoals gewijzigd, bestuurlijke procedures die vóór 25 juni 2005 zijn ingeleid, uit te sluiten van de werkingssfeer van de nationale wettelijke regeling.



## Kosten

<sup>105</sup> Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten voor zover dat is gevorderd. Daar de Commissie geen vorderingen betreffende de kosten heeft geformuleerd, zal elke partij haar eigen kosten dragen, daaronder begrepen de Republiek Oostenrijk, overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat Reglement.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

- 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 ingevolge § 46 van het *Verwaltungsverfahrensgesetz* de nietigverklaring van besluiten wegens procedurefouten te beperken tot gevallen waarin de beoordeling of het vooronderzoek van de milieueffecten ontbreekt en tot gevallen waarin de verzoeker aantoonde dat de procedurefout een causaal verband vertoont met de uitkomst van het besluit;
  - door ingevolge § 2, lid 3, van het *Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG* (*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*) van 7 december 2006, zoals gewijzigd bij de wet van 21 januari 2013, en § 73, lid 4, van het *Verwaltungsverfahrensgesetz* de procesbevoegdheid en de omvang van de rechterlijke toetsing te beperken tot bezwaren die reeds zijn aangevoerd binnen de bezwaartermijn in de bestuurlijke procedure die heeft geleid tot de vaststelling van het besluit;
  - door ingevolge § 2, lid 1, juncto § 5, lid 1, van het *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz* van 7 december 2006, zoals gewijzigd bij wet van 21 januari 2013, in procedures die na 25 juni 2005 zijn ingeleid en vóór 12 mei 2011 zijn afgesloten, de procesbevoegdheid van milieuorganisaties te beperken tot rechtsvoorschriften die rechten verlenen aan particulieren;
  - door ingevolge § 2, lid 1, juncto § 5, lid 1, van het *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz* van 7 december 2006, zoals gewijzigd bij wet van 21 januari 2013, in procedures die na 25 juni 2005 zijn ingeleid en vóór 12 mei 2011 zijn afgesloten, de omvang van de rechterlijke toetsing in beroepen van milieuorganisaties te beperken tot bepalingen die rechten verlenen aan particulieren, en
  - door ingevolge § 5, leden 1 en 4, van het *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz* van 7 december 2006, zoals gewijzigd bij wet van 21 januari 2013, bestuurlijke procedures die vóór 25 juni 2005 zijn ingeleid, uit te sluiten van de werkingssfeer van de nationale wettelijke regeling.
- 2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**
- 3) **De Europese Commissie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Republiek Oostenrijk dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen