Datum van inontvangstneming	:	18/10/2021

Zaak C-452/21

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

21 juli 2021

Verwijzende rechter:

Sąd Okręgowy w Warszawie (Polen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

9 juli 2021

Verzoekende partijen:

J.K.

B.K.

Verwerende partij:

Przedsiębiorstwo Państwowe X

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Vordering tot vergoeding voor het waardeverlies van een onroerend goed en tot terugbetaling van de kosten van de akoestische sanering van een gebouw naar aanleiding van de instelling van een gebied met beperkte gebruiksdoeleinden van een luchthaven en de daardoor veroorzaakte geluidshinder.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag

De prejudiciële vraag betreft de beperking van het recht van burgers die aan buitensporige geluidshinder worden blootgesteld om vorderingen in te stellen, met name uit hoofde van het recht van eigendom en het recht op een natuurlijke omgeving, er rekening mee houdend dat de Poolse autoriteiten hebben verzuimd om bewustmakings- en voorlichtingscampagnes met betrekking tot dergelijk lawaai te organiseren en er een te korte termijn voor de instelling van dergelijke vorderingen is gesteld, wat kan worden geacht in strijd te zijn met richtlijn

2002/49/EG, met artikel 191, leden 1 en 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en met de artikelen 7, 17 en 37 van het Handvest van de grondrechten.

Het verzoek is ingediend krachtens artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vraag

Moeten artikel 191, leden 1 en 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de artikelen 7, 17 en 37 van het Handvest van de grondrechten, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 1, en de artikelen 2, 8 en 9 van richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten een nationaalrechtelijke bepaling, namelijk artikel 129, lid 4, van de ustawa - Prawo ochrony środowiska (milieubeschermingswet) van 27 april 2001, op grond waarvan voor het instellen van vorderingen uit hoofde van de beperking van het gebruik van een onroerend goed een termijn van drie jaar is gesteld die het eigenaren van onroerende goederen in een gebied met beperkte gebruiksdoeleinden van een luchthaven onmogelijk maakt om een vergoeding voor het waardeverlies van hun onroerende goed en terugbetaling van de kosten van de akoestische sanering ervan te verkrijgen, zoals het geval is in de onderhavige zaak?

Aangevoerde bepalingen van gemeenschapsrecht

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna ook: „VWEU”): artikel 191

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna ook: „Handvest”): artikelen 7, 17 en 37

Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (hierna: „richtlijn 2002/49/EG”): artikel 1, artikel 2, artikel 8, lid 1, en artikel 9

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”): artikel 8

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Grondwet van de Republiek Polen (hierna: „Poolse grondwet”)

Artikel 5

De Republiek Polen bewaakt de onafhankelijkheid en de integriteit van haar grondgebied, waarborgt de vrijheden en de rechten van de mens en de burger

alsmede de veiligheid van de burgers, bewaakt het nationale erfgoed en waarborgt de bescherming van het milieu, uitgaande van het duurzaamheidsbeginsel.

Artikel 64

1. Eenieder heeft het recht goederen in eigendom te houden, andere vermogensrechten te houden alsmede in de rechten van een erflater op te volgen.

2. Het recht van eigendom, de andere vermogensrechten en het recht van erfopvolging zijn voor eenieder aan gelijke rechtsbescherming onderworpen.

3. Het recht van eigendom kan slechts bij wet worden beperkt en slechts voor zover de kern van dat recht daardoor niet wordt aangetast.

Ustawa-Prawo ochrony środowiska (milieubeschermingswet) van 27 april 2001 (Dz. U. 2001, nr. 62, volgnr. 627, zoals gewijzigd; hierna ook: „POŚ”)

Artikel 129

1. Indien een onroerend goed of een deel ervan door de beperking van het gebruik ervan niet meer op de tot dan toe gangbare wijze of in overeenstemming met de tot dan toe daaraan toegewezen bestemming kan worden gebruikt of dit gebruik in aanzienlijke mate wordt beperkt, kan de eigenaar om uitkoop van zijn onroerende goed of het betrokken deel ervan verzoeken.

2. De eigenaar van een onroerend goed kan vergoeding vorderen van de schade die hij heeft geleden wegens de beperking van het gebruik ervan. Dergelijke schade omvat ook het waardeverlies van het onroerende goed.

3. De in de leden 1 en 2 bedoelde vorderingen kunnen ook worden ingesteld door de houder van een recht van eeuwigdurend vruchtgebruik van een onroerend goed, en de in lid 2 bedoelde vordering kan ook worden ingesteld door een persoon die een zakelijk recht op een onroerend goed heeft.

4. De in de leden 1 tot en met 3 bedoelde vorderingen kunnen worden ingesteld binnen een periode van drie jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van het besluit of de handeling van lokaal recht die de beperking van het gebruik van het onroerende goed tot gevolg heeft.

Korte beschrijving van de feiten en het geding

Bij vonnis van 6 juli 2017 heeft de Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau, Polen; hierna: „ Sąd Rejonowy”) de door verzoekers J. en B. K. ingestelde vorderingen afgewezen die strekten tot veroordeling van Przedsiębiorstwo Państwowe X (staatsbedrijf X), gevestigd te W., tot betaling van 7 100 Poolse zloty (PLN) als vergoeding voor het waardeverlies van hun onroerende goed alsmede 3 000 PLN als vergoeding van de kosten van de akoestische sanering van het gebouw naar aanleiding van de

instelling van een gebied met beperkte gebruiksdoeleinden rondom de luchthaven [...] (hierna: „luchthaven”) en de daardoor veroorzaakte geluidshinder.

Verzoekers zijn eigenaar van een met een flatgebouw bebouwd perceel te W. Het onroerende goed van verzoekers bevond zich reeds in 2007 in het gebied met beperkte gebruiksdoeleinden rondom de betrokken luchthaven. Destijds was de rozporządzenie Wojewody [...] nr [50] w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania (OOU) dla lotniska w. (besluit nr. 50 van de regiopresident tot instelling van een gebied met beperkte gebruiksdoeleinden rondom de luchthaven te W.) van 7 augustus 2007 (hierna: „besluit van de regiopresident”) van kracht. Bij dat besluit zijn talrijke beperkingen ingevoerd en is onder meer voorzien in een verbod op het bestemmen van nieuwe terreinen voor ziekenhuizen en verzorgingshuizen. Krachtens het besluit moest in de bestaande gebouwen evenwel ook worden gezorgd voor een passend akoestisch klimaat door het verbeteren van de isolatie van de buitenmuren, van de ramen en de deuren in deze muren en van de daken en de platte daken. Daarbij moesten de Poolse normen inzake geluidsbescherming van gebouwen in acht worden genomen. Deze maatregel is getroffen omdat in gebieden met beperkte gebruiksdoeleinden veel hinder bestaat en onder meer het voortdurende lawaai van de op de luchthaven opstijgende en landende vliegtuigen moet worden verdragen. Om in de woonruimte van verzoekers te zorgen voor een passend akoestisch klimaat moeten de ramen worden vervangen en moet er een airco-installatie worden geplaatst, aangezien in de zomerperiode de ramen niet kunnen worden geopend.

In juni 2011 heeft de Sejmik Województwa [...] (regionale assemblee) de uchwała w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska w W. (besluit tot instelling van een gebied met beperkte gebruiksdoeleinden van de luchthaven te W.) (Dz. Urz. W. 2011, nr. 128, volgnr. 4086; hierna: „besluit van de regionale assemblee”) aangenomen. Krachtens dit besluit is het onroerende goed van verzoekers opgenomen in het genoemde gebied. Bij dit besluit werden de beperkingen gehandhaafd die waren vastgesteld bij het besluit van de regiopresident maar is de omvang van het gebied waar deze beperkingen van kracht zijn verdubbeld. Naar aanleiding van het besluit van de regionale assemblee hebben verzoekers in 2013 bij de verwijzende rechter een vordering tot vergoeding voor het waardeverlies van hun onroerende goed en tot terugbetaling van de kosten van de akoestische sanering ervan ingesteld.

Hoewel hun onroerende goed zich zowel krachtens het besluit van de regiopresident als krachtens het besluit van de regionale assemblee in het gebied met beperkte gebruiksdoeleinden bevond, hebben verzoekers destijds van verweerder geen terugbetaling van de saneringskosten of vergoeding voor het waardeverlies van hun onroerende goed ontvangen. Sinds 2004 hebben verzoekers vorderingen ingesteld op 14 januari 2004, 23 oktober 2007 en 20 januari 2012. Verweerder heeft geweigerd de daarbij gevorderde vergoedingen te betalen.

De eigenaren van andere onroerende goederen hebben verweerder eveneens om betaling van een vergoeding verzocht, maar hun verzoeken zijn afgewezen op grond dat niet was aangetoond dat sprake is van een beperking van het gebruik van de betrokken goederen en dat de geleden schade verband hield met de beweerde vermindering in waarde ervan. Bovendien heeft de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen; hierna: „NSA”) destijds in zijn rechtspraak (beslissingen van de NSA van 29 september 2009, II OSK 445/09 en II OSK 502/09) aangegeven dat de genoemde verordening van de regiopresident achterhaald was door de herziening van de milieubeschermingswet. Op die grondslag hebben de nationale rechterlijke instanties de schadevorderingen die zijn ingesteld naar aanleiding van de instelling van gebieden met beperkte gebruiksdoeleinden van luchthavens massaal afgewezen.

Verweerder heeft bij brief van 25 januari 2008 geweigerd om aan verzoekers een schadevergoeding te betalen en heeft daarbij aangegeven dat daarvoor geen gronden bestonden aangezien het besluit van de regiopresident niet van kracht was.

Pas enkele jaren later, in 2016, heeft de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen; hierna: „SN”), anders dan de NSA, uiteindelijk geoordeeld dat het besluit van de regiopresident zijn rechtskracht op 15 november 2008 niet had verloren. In de motivering van zijn beslissing heeft de SN geoordeeld dat, gelet op het beginsel van wetgevende continuïteit met betrekking tot handelingen van lokaal recht, moet worden aangenomen dat het besluit van de regiopresident van kracht was tot op de datum van inwerkingtreding van het besluit van de regionale assemblee van 20 juni 2011 en dat het zijn rechtskracht niet door niet-toepassing had verloren (beslissing van de SN van 22 november 2016, III CZP 62/16).

De vorderingen van verzoekers zijn gebaseerd op artikel 129, lid 2, POŚ, waarin is bepaald dat de eigenaar van een onroerend goed, indien dit goed of een deel ervan door de beperking van het gebruik ervan niet meer op de tot dan toe gangbare wijze of in overeenstemming met de tot dan toe daaraan toegewezen bestemming kan worden gebruikt of dit gebruik in aanzienlijke mate is beperkt, vergoeding van de geleden schade kan vorderen en dat dergelijke schade ook het waardeverlies van het onroerende goed omvat. De genoemde vordering kon oorspronkelijk worden ingesteld gedurende een periode van twee jaar, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van het besluit of de handeling van lokaal recht die de beperking van het gebruik van het onroerende goed tot gevolg had (artikel 129, lid 4, POŚ).

Bijgevolg heeft de Sąd Rejonowy de vordering van verzoekers afgewezen op grond dat op de datum van de uitspraak een termijn van slechts twee jaar voor het instellen van dergelijke vorderingen van kracht was en deze termijn, gerekend vanaf de inwerkingtreding van het besluit van de regiopresident, was verstreken. Het betreft een termijn en verzoekers hebben deze niet in acht genomen, aangezien hun onroerende goed zich niet pas na de inwerkingtreding van het in

2011 gegeven besluit van de regionale assemblee in het gebied met beperkte gebruiksdoeleinden bevond, maar reeds krachtens het besluit van de regiopresident van 2007 aan beperkingen was onderworpen.

Volgens de Sąd Rejonowy volgt uit de vergelijking van de in 2007 en de in 2011 geldende beperkingen in het gebied met beperkte gebruiksdoeleinden dat de inwerkingtreding van het besluit van de regionale assemblee niet tot nieuwe beperkingen met betrekking tot dit onroerend goed heeft geleid. De Sąd Rejonowy heeft geoordeeld dat verzoekers de vorderingen die zij uit hoofde van de vorige regeling konden instellen derhalve uiterlijk voor het verstrijken van de termijn, dat wil zeggen voor 25 augustus 2009, konden instellen.

Verzoekers hebben hoger beroep tegen deze uitspraak ingesteld, hebben het vonnis daarbij in zijn geheel aangevochten en hebben onder meer aangevoerd dat artikel 129, lid 4, POŚ is geschonden doordat ten onrechte is aangenomen dat de termijn van twee jaar moest worden berekend vanaf de datum van inwerkingtreding van het in 2007 gegeven besluit van de regiopresident en niet vanaf de inwerkingtreding van het in 2011 gegeven besluit van de regionale assemblee, alsmede dat artikel 5 van de kodeks cywilny (burgerlijk wetboek) is geschonden wegens de niet-toepassing ervan en dat inbreuk is gemaakt op artikel 45, lid 1, van de Poolse grondwet als gevolg van de schending van de beginselen van stabiliteit van definitieve rechterlijke beslissingen en rechtszekerheid.

Intussen is de betrokken regeling aangevochten bij de Trybunał Konstytucyjny (grondwettelijk hof, Polen; hierna: „TK”), die bij beslissing van 7 maart 2018 (dossiernummer K 2/17) heeft vastgesteld dat artikel 129, lid 4, POŚ onverenigbaar is met artikel 64, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 31, lid 3, van de Poolse grondwet en derhalve na verloop van twaalf maanden na de bekendmaking van zijn beslissing in de Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (publicatieblad van de Republiek Polen) zijn bindende kracht zou verliezen omdat de erin gehanteerde termijn voor het instellen van vorderingen te kort is. In de motivering van zijn beslissing heeft de TK bevolen een langere termijn in te voeren om rechthebbenden de reële mogelijkheid te bieden vorderingen geldend te maken.

Naar aanleiding van deze beslissing van de TK heeft de nationale wetgever artikel 129, lid 4, POŚ bij de ustawa o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska (wet tot wijziging van de milieubeschermingswet) van 22 februari 2019 (Dz. U. 2019, volgnr. 452) opnieuw geformuleerd en de periode voor het instellen van vorderingen tot vergoeding van schade krachtens deze bepaling verlengd, maar slechts tot drie jaar.

De verwijzende rechter heeft bij de behandeling van het hoger beroep tevens de SN de rechtsvraag voorgelegd of een rechterlijke instantie in een bepaald geval zelf de toepassing van een wettelijke norm kan weigeren wegens strijdigheid met een grondwettelijke norm, zonder eerst een rechtsvraag aan de TK te stellen

(artikel 193 van de Poolse grondwet). Daarbij heeft deze rechter in de motivering van zijn rechtsvraag zijn twijfels geuit over de vraag of de gestelde termijn van drie jaar voor het geldend maken van vorderingen niet te kort is. In de rechtspraak van de SN is een constitutionele toetsing door de gewone rechterlijke instanties namelijk in beginsel ongeoorloofd, aangezien er een grondwettelijk hof is. Bij beslissing van 9 oktober 2020 heeft de SN geweigerd om een beslissing in deze zaak te geven. In de motivering van zijn uitspraak is de verwijzende rechter verzocht deze kwestie wederom aan de TK voor te leggen. Bijgevolg moet de betrokken regeling ongetwijfeld aan het Unierecht worden getoetst om de doeltreffendheid ervan te verzekeren.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

1 Het milieu vormt een specifiek levensondersteunend systeem en is ons gemeenschappelijke erfgoed. De bescherming en verbetering van het milieu is een gedeelde Europese waarde die uitdrukkelijk wordt gewaarborgd door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (artikel 191, leden 1 en 2) en het Handvest van de grondrechten (artikel 37). Daarom voorzien de Unierechtelijke milieubepalingen in een gemeenschappelijk rechtskader betreffende de verplichtingen van overheidsinstanties en de rechten van burgers.

2 De bescherming van het milieu is onlosmakelijk verbonden met een andere wezenlijke waarde, namelijk de waarborging van een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de burgers van de Unie. De bescherming van de gezondheid maakt het namelijk mogelijk om de rechtstreeks uit artikel 7 van het Handvest voortvloeiende en tot eerbiediging van het privéleven strekkende waarborgen te verwezenlijken. Bovendien moet bij de verwezenlijking van de waarde van de bescherming van het milieu het recht van eigendom (artikel 17 van het Handvest) in acht worden genomen.

3 De bescherming van de gezondheid en van het milieu omvat ongetwijfeld het recht om te leven in een omgeving die vrij is van geluidshinder. In de rechtspraak van het EHRM, bijvoorbeeld in de zaak [...] tegen Zweden, is aangegeven dat het EVRM niet uitdrukkelijk voorziet in het recht op een schone en stille natuurlijke omgeving. Artikel 8 EVRM kan evenwel aan de aansprakelijkheid van de staat ten grondslag liggen wanneer een particulier rechtstreeks en in ernstige mate aan lawaai of aan een andere vorm van vervuiling wordt blootgesteld. In het bijzonder ontstaat een dergelijke aansprakelijkheid in het geval van ernstige milieuverontreiniging die het welzijn van personen kan aantasten en het rustig genot van hun woning kan beletten of hun privé- of gezinsleven kan belemmeren, ook al komt hun gezondheid niet ernstig in gevaar (zie nr. 37664/04, 25 maart 2008, ECFIR 2008-III; alsmede de zaken [...] tegen Spanje, par. 51, en [...] tegen Turkije, § 113). Artikel 7 van het Handvest bevat een soortgelijke regeling ter eerbiediging van het privéleven.

4 Waarborgen in verband met de bescherming van het milieu worden onder meer geboden door het Verdrag van Aarhus (Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998). Sinds de ratificatie ervan door de Unie en het ogenblik waarop het in werking is getreden maakt dit verdrag integrerend deel uit van de rechtsorde van de Unie en bindt het de lidstaten overeenkomstig artikel 216, lid 2, VWEU.

5 Dat verdrag heeft tot doel bij te dragen aan de bescherming van het recht van eenieder van de huidige generatie en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn. Daartoe verplicht het verdrag de verdragsluitende partijen om voor de burgers en hun verenigingen drie ruime categorieën rechten te waarborgen, namelijk het recht op toegang tot informatie, het recht op inspraak in de besluitvorming en het recht op toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

6 Bij het nastreven van voornoemde milieubeschermingsdoelstellingen van artikel 191, leden 1 en 2, VWEU en artikel 37 van het Handvest hebben het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot het probleem van de geluidshinder en de gevolgen daarvan voor het milieu en de volksgezondheid richtlijn 2002/49/EG vastgesteld.

7 De richtlijn omgevingslawaai heeft tot doel een gemeenschappelijke aanpak in te voeren om de schadelijke effecten van blootstelling aan omgevingslawaai in de hele Europese Unie te bestrijden; geleidelijk maatregelen in te voeren om gemeenschappelijke geluidsbelastingsindicatoren vast te stellen die het mogelijk maken de langdurige blootstelling van personen aan omgevingslawaai overdag en verstoringen van de slaap te meten; de lidstaten te verplichten geluidsbelastingkaarten op te stellen die de basis vormen van plannen ter voorkoming en vermindering van lawaai; nationale actieplannen in te voeren; en het publiek voor te lichten en te raadplegen, met name over de nationale actieplannen.

8 In deze context is in het licht van de vorderingen van verzoekers, geformuleerd op grond van artikel 129 POŚ, een juridisch probleem gerezen dat verband houdt met het nuttig effect van het Unierecht bij de uitlegging van artikel 191, leden 1 en 2, VWEU, de artikelen 7, 17 en 37 van het Handvest en de aangehaalde richtlijn 2002/49/EG. Het beginsel van het nuttig effect wordt beschouwd als voorwaarde voor de rechtstreekse werking en de voorrang van het gemeenschapsrecht. Dat betekent volgens het Hof dat de nationale rechter die belast is met de toepassing van de bepalingen van het gemeenschapsrecht in het kader van zijn bevoegdheid verplicht is om zorg te dragen voor de volle werking van deze normen en daarbij zo nodig op eigen gezag elke daarmee strijdige bepaling van de nationale wetgeving, ook latere, buiten toepassing moet laten zonder dat hij de voorafgaande opheffing hiervan via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure hoeft te vragen of af te wachten (arrest van 9 maart 1978, [redacted] 106/77, EU:C:1978:49).

9 Volgens de verwijzende rechter volgt uit deze Unierechtelijke handelingen dat de lidstaten in de eerste plaats verplicht zijn om te zorgen voor een hoog niveau van bescherming van de gezondheid door de schadelijke effecten van blootstelling aan lawaai te voorkomen en te verminderen. Deze bescherming bestaat onder meer in het invoeren van een nationale regeling die aan de eigenaren van onroerende goederen in gebieden met beperkte gebruiksdoeleinden de mogelijkheid biedt om de hiernavolgende vorderingen geldend te maken:

- vorderingen tot overname van onroerende goederen of delen daarvan, die door de eigenaren kunnen worden ingesteld wanneer het gebruik van een onroerend goed of een deel ervan op de tot dan toe gangbare wijze of in overeenstemming met de tot dan toe daaraan toegewezen bestemming als gevolg van een ingevoerde beperking onmogelijk is geworden of in aanzienlijke mate is beperkt (artikel 129, lid 1, POŚ),

- vorderingen tot vergoeding van geleden schade, daaronder begrepen de vermindering in waarde van een onroerend goed, die door eigenaren kunnen worden ingesteld indien de schade het gevolg is van een beperking van het gebruik van het goed (artikel 129, lid 2, POŚ).

10 De betrokken regelingen zijn van toepassing wanneer de beperking van het gebruik van een onroerend goed ter bescherming van het milieu geschiedt door: 1) de bescherming van gebieden of gebouwen krachtens de bepalingen van de ustawa o ochronie przyrody (natuurbeschermingswet) van 16 april 2004 of 2) de aanwijzing van stiltegebieden binnen en buiten de bebouwde kom (artikel 130, lid 1, punten 1 en 3, POŚ). Wat de eerste categorie betreft, gaat het voornamelijk om vormen van bescherming die worden geboden in nationale parken, natuurreservaten, landschapsparken, beschermde landschapsgebieden, natuurmonumenten, documentaire sites, ecologische gebieden of natuurlandschapscomplexen.

11 Bovendien zijn in het geval van de instelling van gebieden met beperkte gebruiksdoeleinden overeenkomstig artikel 135 POŚ de bepalingen van artikel 129, lid 4, gelezen in samenhang met artikel 129, leden 1 tot en met 3, POŚ van toepassing. In dit verband is de tot nakoming van verzoeken om terugkoop of vergoeding verplichte entiteit diegene waarvan de activiteiten de invoering van de beperkingen uit hoofde van de instelling van een gebied met beperkte gebruiksdoeleinden hebben meegebracht (artikel 136, lid 2, POŚ) en worden alle betwistingen beslecht door de rechter, zonder voorafgaande behandeling van de verzoeken in het kader van een bestuurlijke procedure.

12 Het voornaamste probleem houdt evenwel verband met het ontbreken van bijzondere informatieverplichtingen op dit gebied, met de te korte termijn voor het instellen van vorderingen en met de omstandigheid dat de eigenaar langs gerechtelijke weg vergoeding van de saneringskosten moet vorderen. Zoals blijkt uit het voorbeeld van de onderhavige zaak heeft dat ertoe geleid dat verzoekers er gedurende meer dan tien jaar niet in zijn geslaagd langs gerechtelijke weg

vergoeding voor het waardeverlies van hun onroerende goed te verkrijgen, met inbegrip van de kosten van de vereiste akoestische sanering, die nodig was om hen in staat te stellen normaal in hun eigen huis te functioneren.

13 Overeenkomstig artikel 129, lid 4, POŚ kon de in de leden 1 tot en met 3 bedoelde vordering oorspronkelijk worden ingesteld binnen een periode van twee jaar, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van het besluit of de handeling van lokaal recht die de beperking van het gebruik van het onroerende goed tot gevolg had. Naar aanleiding van de beslissing van de TK, waarin is vastgesteld dat een periode van twee jaar niet in overeenstemming is met artikel 64 van de Poolse grondwet, heeft de Poolse wetgever deze termijn tot drie jaar verlengd. Deze wijziging voldoet echter nog steeds niet aan de Unierechtelijke beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid ten aanzien van de richtlijn omgevingslawaai of de aanbevelingen van de TK die zijn geformuleerd in de motivering van de beslissing van 7 maart 2018. Bijgevolg wordt niet alleen de instelling van vorderingen tot vergoeding uit hoofde van het recht van eigendom verhinderd maar worden tevens vorderingen in verband met het recht op een natuurlijke omgeving en de bescherming van de gezondheid tegen buitensporige geluidshinder onmogelijk gemaakt.

14 De bestaande nationale rechtspraak in zaken die aanhangig zijn gemaakt op grond van de bepaling van artikel 129, lid 4, POŚ heeft namelijk hoofdzakelijk betrekking op vorderingen uit hoofde van het recht van eigendom en andere zakelijke rechten. In een deel van de beschikbare uitspraken is geoordeeld dat artikel 129 POŚ het begrip „schade” eng definieert door het te beperken tot de omvang van de schade die kan worden vastgesteld binnen een periode van maximaal drie jaar na de inwerkingtreding van de handeling van lokaal recht tot instelling van een gebied met beperkte gebruiksdoeleinden (beslissing van de SN van 24 februari 2010, III CZP 128/09), terwijl in andere beslissingen is geoordeeld dat de werkingssfeer van voornoemd artikel zich niet uitstrekt tot de kwestie van schade die voortvloeit uit het feit dat de eigenaar van het onroerende goed geen aanspraak kan maken op het staken van hinder die voornamelijk bestaat in buitensporige geluidsoverlast (beslissing van de SN van 25 februari 2009, II CSK 565/08). De eerste benadering lijkt thans te domineren.

15 In de zaak [...], die betrekking heeft op een vordering tot vergoeding van de vermeende vermindering in waarde van een onroerend goed als gevolg van de uitbreiding van een luchthaven zonder milieueffectbeoordeling (arrest van 14 maart 2013, [redacted] C-420/11, EU:C:2013:166), heeft het Hof gewezen op de mogelijkheid van schadevergoeding wanneer niet aan het Unierechtelijke vereiste op het gebied van milieubescherming is voldaan. Het Hof heeft bevestigd dat het een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat is om voor procedurele voorschriften inzake schadevorderingen te zorgen, rekening houdend met de beginselen van gelijkwaardigheid (de uit hoofde van het Unierecht ingevoerde voorschriften mogen niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale situaties gelden) en doeltreffendheid (de nationale

voorschriften mogen de uitoefening van de door het gemeenschapsrecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken).

16 In dit verband heeft de Uniewetgever een lijst van maatregelen van algemeen openbaar belang opgesteld. Deze omvat de hiernavolgende doelstellingen en eisen:

— bindende doelstellingen en eisen op het gebied van milieukwaliteit die door de lidstaten in acht moeten worden genomen,

— eisen volgens welke de lidstaten toezicht moeten houden op de toestand van het milieu;

— eisen volgens welke de overheidsinstanties plannen en programma's moeten opstellen om de hoeveelheid verontreinigende stoffen en afvalstoffen te verminderen.

17 Het Hof is van mening dat deze openbare belangen en de op de overheden rustende eisen de burgers en hun verenigingen rechten verschaffen die door de nationale rechterlijke instanties moeten worden beschermd. Het Hof benadrukt dat de rechtvaardiging met betrekking tot de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden de noodzaak omvat om toe te zien op de vervulling van de verplichtingen die voortvloeien uit het milieurecht van de Unie.

18 Het voorgaande is van wezenlijk belang, aangezien de regeling van artikel 129, lid 4, POŚ volgens de verwijzende rechter niet aan de uiteengezette eisen voldoet, gelet op de beperking van de toegang tot de rechter voor burgers die aan buitensporige geluidshinder worden blootgesteld en de invoering van een te korte termijn voor het instellen van vorderingen, met name in verband met akoestische sanering.

19 Ondanks de herziening ervan voorziet deze bepaling in een korte termijn van slechts drie jaar vanaf de inwerkingtreding van het besluit of de handeling van lokaal recht die de beperking van het gebruik van het onroerende goed tot gevolg heeft, zonder onderscheid of de in artikel 129, leden 1 tot en met 3, POŚ genoemde vorderingen worden ingesteld krachtens het recht van eigendom of het recht op een natuurlijke omgeving. De in deze bepaling vastgestelde termijn is een fatale termijn (beslissing van de SN van 10 oktober 2008, II CSK 216/08). Overschrijding ervan leidt derhalve tot het tenietgaan van de vorderingen van de rechthebbende.

20 De korte termijn voor het instellen van dergelijke vorderingen doet ernstige twijfels rijzen omtrent het realistische karakter ervan, aangezien de vorderingen in vele gevallen tenietgaan voordat de rechthebbenden zich bewust worden van het bestaan ervan. Volgens de verwijzende rechter kan de invoering van een korte termijn voor het instellen van vorderingen, waarna de betrokken eigenaar moet dulden dat hem blijvend een aanzienlijk deel van zijn goed of natuurlijke omgeving wordt ontnomen, geen maatregel vormen waarbij een passend

evenwicht wordt gevonden tussen openbare en particuliere belangen. De illusoire aard van dergelijke vorderingen heeft tot gevolg dat de bescherming van de kern van het recht in die gevallen slechts schijnbaar is. De beperking van de mogelijkheid om vorderingen in te stellen door de vaststelling van een korte termijn lijkt uitsluitend te zijn ingegeven door budgettaire overwegingen, namelijk door de wens om binnen een kort tijdsbestek de omvang van eventuele vorderingen en de financiële gevolgen daarvan vast te stellen.

21 Tevens zij opgemerkt dat artikel 129, lid 4, POŚ thans in een korte termijn van drie jaar voor het instellen van vorderingen voorziet, zonder dat de Staat voorlichtingscampagnes op het gebied van lawaai organiseert, passende maatregelen treft om de bestaande geluidsniveaus te handhaven of, in het geval van overschrijding van deze waarden, deze aan te passen aan de geldende eisen of maatregelen treft ter waarborging van een hoog niveau van bescherming van de gezondheid. Dergelijke informatieverplichtingen zijn evenmin nagekomen in 2007, toen eigenaren zelfs de mogelijkheid is ontnomen om vorderingen in te stellen als gevolg van de weigering van verweerder om een vergoeding te betalen en de massale afwijzing van vorderingen naar aanleiding van de rechtspraak van de NSA, die heeft geoordeeld dat het besluit van de regiopresident ongeldig was. Pas enkele jaren later heeft de SN een ander standpunt ingenomen, namelijk dat het besluit van de regiopresident zijn rechtskracht alsnog had behouden. Toen was het voor verzoekers echter al te laat om vorderingen in te stellen, aangezien zij hun verzoekschrift hebben ingediend in 2013.

22 In mei 2017 heeft de Commissie Polen een aanmaningsbrief in het kader van een niet-nakomingsprocedure toegezonden, aangezien de Poolse autoriteiten nog steeds geen herziene strategische geluidskaarten en actieplannen voor meerdere bebouwde kommen alsook lawaaiactieplannen voor belangrijke wegen, spoorlijnen en luchthavens hadden vastgesteld. Bovendien was verzuimd de Poolse wetgeving aldus te wijzigen dat de actieplannen alle door de richtlijn voorgeschreven noodzakelijke aspecten bevatten. De richtlijn schrijft onder meer voor dat over dergelijke plannen openbare raadplegingen moeten worden gehouden. Bijgevolg heeft de Commissie besloten om Polen een met redenen omkleed advies te doen toekomen en de lidstaat twee maanden te geven om de situatie te verhelpen. Daarop heeft de Commissie in februari 2021 besloten om een zaak bij het Hof van Justitie aanhangig te maken.

23 In de onderhavige zaak hebben verzoekers niet de reële mogelijkheid gehad om hun vorderingen geldend te maken. De omstandigheid dat de Poolse autoriteiten hebben verzuimd om bewustmakings- en voorlichtingscampagnes op het gebied van lawaai te organiseren en dat in artikel 129, lid 4, POŚ een te korte termijn voor het instellen van vorderingen uit hoofde van het recht op een natuurlijke omgeving is vastgesteld heeft mogelijk tot gevolg dat de rechten van aan buitensporige geluidshinder blootgestelde personen worden beperkt en dat inbreuk wordt gemaakt op het Unierecht, onder meer de artikelen 7, 17 en 37 van het Handvest.

24 Bijgevolg heeft de Poolse Staat zijn verplichtingen in feite afgewenteld op de eigenaren van onroerende goederen. Wegens de korte termijn voor het instellen van vorderingen en het ontbreken van informatiecampagnes is de periode waarin deze eigenaren hun vorderingen konden instellen beperkt. Bijgevolg zijn zij belast met de kosten van de aanpassing van hun woningen aan de heersende milieuomstandigheden (de buitensporige geluidshinder), zonder dat hun de daadwerkelijke en reële mogelijkheid is geboden om de vergoeding daarvan te vorderen. Zelfs wanneer binnen de gestelde termijn een zaak bij de bevoegde rechterlijke instantie aanhangig was gemaakt, was er namelijk geen garantie op een gunstige afloop. Bijgevolg wordt de benadeelden niet alleen belet vergoeding te vorderen van de kosten van de aanpassing van gebouwen aan de heersende milieuomstandigheden, maar wordt hun tevens de mogelijkheid ontnomen om op doeltreffende wijze schadevergoeding voor de door hen ondervonden geluidshinder en het waardeverlies van hun onroerende goed te vorderen. Tegelijkertijd worden zij nog steeds aan deze buitensporige geluidshinder blootgesteld. Zoals hierboven is benadrukt, komt de Poolse Staat de bepalingen van richtlijn 2002/49/EG namelijk nog steeds niet na.

25 In de rechtspraak van het EHRM wordt duidelijk aangegeven dat „het informeren van verzoekers omtrent het reële en rechtstreekse risico waaraan zij door de inmenging in het milieu zijn blootgesteld als een verplichting van de Staat moet worden beschouwd. Gelet op deze plichten heeft het EHRM vastgesteld dat de Staat niet voldoet aan zijn verplichting om te zorgen voor een doeltreffende en toegankelijke procedure die verzoekers in staat stelt toegang te krijgen tot alle belangrijke en relevante informatie aan de hand waarvan zij de risico's waaraan zij tijdens de tests zullen worden blootgesteld zouden kunnen beoordelen" (zaak R. tegen het Verenigd Koninkrijk, § 167). De verwijzende rechter is van oordeel dat het recht op vergoeding in zaken die aanhangig zijn gemaakt uit hoofde van het bepaalde in artikel 129, leden 1 tot en met 3, POŚ door artikel 129, lid 4, POŚ juist wordt beperkt. Derhalve vormt die laatste bepaling mogelijk een inbreuk op het recht van eigendom en andere vermogens- en niet-vermogensrechten (het recht op leven in een stille omgeving), aangezien er een onevenredige beperking van de bescherming van deze rechten is ingevoerd en de bepaling van dit artikel derhalve kan worden geacht in strijd te zijn met het Unierecht, namelijk met richtlijn 2002/49/EG, met artikel 191, leden 1 en 2, VWEU en met de artikelen 7 en 17 van het Handvest.

26 In zijn arresten heeft het Hof aangegeven dat het met het Unierecht verenigbaar is dat in het belang van de rechtszekerheid, waarin zowel de betrokkene als de betrokken administratie bescherming vindt, redelijke termijnen worden vastgesteld. In het bijzonder heeft het Hof geoordeeld dat dergelijke termijnen de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken (zie in die zin arresten van 15 april 2010, [redacted] C-542/08, EU:C:2010:193, punt 28, en 16 januari 2014, [redacted] C-429/12, EU:C:2014:12, punt 29). De verwijzende rechter is van mening dat de nationale wetgeving (artikel 129, lid 4, POŚ) het voor de betrokkenen in de bij hem aanhangige zaak moeilijk maakt om hun uit de Unierechtelijke bepalingen

voortvloeiende recht op vergoeding uit hoofde van buitensporige geluidshinder geldend te maken.

27 In beginsel mogen de nationale maatregelen niet ongunstiger zijn dan de maatregelen die gelden voor soortgelijke nationale situaties en mogen zij de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. Overeenkomstig het beginsel van de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht moeten de nationale rechterlijke instanties de volle werking van de Unierechtelijke normen verzekeren door de gevolgen van de strijdigheid van het nationale recht met het Unierecht op te heffen. Dat is de doelstelling van het in het Unierecht neergelegde stelsel van bescherming van de consument. Dat stelsel is bedoeld om de consument, als de economisch zwakkere en juridisch minder ervaren contractpartij, te beschermen bij het geldend maken van zijn rechten. Daartoe is evenwel een uniforme en ondubbelzinnige uitlegging van de Unierechtelijke bepalingen vereist.

28 Gelet op de aard van de onderhavige zaak en de last die op verzoekers rust doordat zelfs de kosten van de noodzakelijke akoestische sanering al meer dan tien jaar lang niet worden vergoed, verzoekt de verwijzende rechter om toepassing van de versnelde procedure in de zin van artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering. Zoals blijkt uit het in deze zaak opgestelde deskundigenverslag heerst in het gebouw waar verzoekers wonen al vele jaren geen passend akoestisch klimaat, moeten de ramen en deuren van de balkons worden vervangen en moet er een airco-installatie worden geïnstalleerd. Gelet op de belangen van de betrokkenen heeft de zaak een spoedeisend karakter, nog afgezien van het feit dat deze zaak in 2013 aanhangig is gemaakt. Alleen al om deze reden verzoekt de verwijzende rechter om de versnelde procedure, rekening houdend met de noodzaak om de gezondheid van de betrokkenen te beschermen en hun privéleven te eerbiedigen.

In het licht van deze omstandigheden is het antwoord van het Hof noodzakelijk om het voor de nationale rechter aanhangige geding te kunnen beslechten.