



Datum van : 01/10/2025
inontvangstneming

Zaak C-513/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

29 juli 2025

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Aachen (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing

28 juli 2025

Verzoekende partij:

JJ

Verwerende partij:

Stadt Euskirchen

VERWALTUNGSGERICHT AACHEN

BESLISSING

3 K 2522/20

In de bestuursrechtelijke procedure

van J. J.,

verzoeker,

[OMISSIS]

tegen

de Stadt Euskirchen, vertegenwoordigd door de burgemeester, [OMISSIS]

verweerster,

in het geding EDEKA Rhein-Ruhr eG, [OMISSIS]

geroepen partij:

wegens beroep van omwonende tegen een bouwvergunning (EDEKA-supermarkt)
hier: verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing

heeft

de 3e kamer van het
**VERWALTUNGSGERICHTS AACHEN (bestuursrechter in eerste aanleg
Aachen, Duitsland)**
op 28 juli 2025

[OMISSIS]

[naam van de rechters die deel uitmaken van de kamer] als volgt beslist:

De behandeling van de zaak voor het Verwaltungsgericht Aachen wordt geschorst.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende uitleggingsvragen:

1) Moet het Unierecht, in het bijzonder het Unierechtelijke beginsel van een eerlijke en billijke gerechtelijke procedure in milieuaangelegenheden, aldus worden uitgelegd dat de lidstaten in het procesrecht kunnen bepalen dat een individuele verzoeker die opkomt tegen een vergunning voor een stadsontwikkelingsproject dat naar nationaal recht is onderworpen aan een voorafgaande beoordeling overeenkomstig artikel 4, lid 2, en bijlage II, punt 10, onder b), van richtlijn 2011/92/EU, geconfronteerd wordt met een verval van recht indien hij een termijn van tien weken voor de motivering van zijn beroep na instelling daarvan niet in acht neemt (§ 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz [wet beroepsgangen in milieuaangelegenheden])?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

Overschrijdt een lidstaat zijn door het Unierecht gewaarborgde procedurele autonomie bij de organisatie van zijn procesrecht in milieuaangelegenheden, door de in de eerste vraag bedoelde individuele verzoeker, die in de procedure voor de bestuursrechter in eerste aanleg niet door een advocaat hoeft te worden vertegenwoordigd, geen informatie te verstrekken over de voorwaarden en de gevolgen van verval van recht binnen de procedure op grond van § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz?

- 3) Indien de eerste vraag bevestigend en de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord:

Moet het Unierecht, in het bijzonder het Unierechtelijke beginsel van een eerlijke en billijke gerechtelijke procedure in milieuaangelegenheden, aldus worden uitgelegd dat een rechterlijke instantie van een lidstaat het betoog van een individuele verzoeker zoals bedoeld in de eerste vraag kan uitsluiten op grond van overschrijding van de termijn van tien weken voor de motivering van het beroep overeenkomstig § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, wanneer die rechter de individuele verzoeker eerder, op diens verzoek, ruimhartige termijnen heeft toegekend om zijn beroep te onderbouwen na raadpleging van het dossier en deze termijnen herhaaldelijk heeft verlengd?

- 4) Indien de eerste tot en met de derde vraag aldus worden beantwoord dat verval van recht op grond van § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz mogelijk is:

Vloeit uit het Unierecht, in het bijzonder artikel 11, lid 3, van richtlijn 2011/92/EU, artikel 9, leden 2 en 3, van het Verdrag van Aarhus en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, voort dat de individuele verzoeker in milieuaangelegenheden het recht heeft om beroep in rechte in te stellen, wanneer hij (na uitsluiting van zijn overige betoog) „afzonderlijk” opkomt tegen een voorafgaande beoordeling voor een stadsontwikkelingsproject die de autoriteit heeft verricht op grond van het nationale recht junctis artikel 4, lid 2, en bijlage II, punt 10, onder b), van richtlijn 2011/92/EU, en waarbij de geluidsoverlast van verzoeker als toelaatbaar werd beoordeeld?

Motivering

I.

- 1 Verzoeker komt als omwonende op tegen een aan de in het geding geroepen partij afgegeven vergunning voor de bouw van een grote supermarkt.
- 2 Ten gronde voert hij met name aan dat de exploitatie van de supermarkt tot onaanvaardbare geluidshinder op zijn eigen grond leidt. Uit procedureel oogpunt hebben partijen als laatste onenigheid gehad over de vraag of het betoog van verzoeker is uitgesloten en of het beroep, voor zover het is gericht tegen de later verrichte voorafgaande beoordeling van de verplichting een milieueffectbeoordeling van de supermarkt uit te voeren, kan slagen. In detail:
- 3 Verzoeker en zijn echtgenote zijn mede-eigenaren van een door hen zelf voor privédoeleinden gebruikte woning met grond. Het aangrenzende perceel in het noorden was tot nu toe onbebouwd terrein. Op dat perceel is de in het geding geroepen onderneming voornemens een supermarkt te bouwen. De twee aangrenzende percelen bevinden zich op het grondgebied van de verwerende stad.

Verweerster kan op eigen verantwoordelijkheid „Bebauungspläne” (bindende ontwikkelingsplannen) voor onbebouwde percelen in het buitengebied opstellen en concrete bouwprojecten goedkeuren door middel van een bouwvergunning.

- 4 Voor het onbebouwde perceel van de in het geding geroepen partij heeft verweerster een bindend ontwikkelingsplan („nr. 9”) vastgesteld, dat volgens de bepalingen ervan de planologische rechtsgrondslag heeft gecreëerd voor de bouw van een grote supermarkt. Dit plan werd later ongeldig verklaard bij een zogeheten Normenkontrollentscheidung (rechterlijke beslissing tot toetsing van normen); zie arrest van het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (bestuursrechter in tweede aanleg voor de deelstaat Nordrhein-Westfalen) van 21 april 2023 – 7 D 291/21.NE –, ECLI:DE:OVGNRW:2023:0421.7D291.21 NE.00, juris-Datenbank.
- 5 Op 16 september 2020 verleende verweerster de litigieuze bouwvergunning aan de in het geding geroepen partij voor de bouw van een grote supermarkt met een verkoopoppervlakte van ongeveer 1.749 m².
- 6 Verzoeker heeft op 13 oktober 2020 beroep ingesteld.
- 7 Hij vordert nietigverklaring van de verleende bouwvergunning. Bij het verzoekschrift heeft hij een kopie van deze bouwvergunning gevoegd. Hij heeft de rechter verzocht hem een termijn van twee maanden te verlenen om zijn beroep te motiveren. De termijn zou pas moeten ingaan wanneer de verwerende stad de bouwdoossiers heeft overgelegd en de rechter deze dossiers ter kennis van zijn procesgemachtigde heeft gebracht.
- 8 Bij brief van 15 oktober 2020 aan verzoeker bevestigde de rechter de ontvangst van het beroep en verzocht hij de procesgemachtigde van verzoeker het beroep, zoals gevraagd, „binnen een termijn van twee maanden na inzage van het dossier”, per geval te motiveren.
- 9 Verweerster heeft de rechter de voor het project bijgehouden bouwdoossiers toegestuurd. De rechter heeft de dossiers op 4 januari 2021 ter kennis van de procesgemachtigde gebracht. Naar aanleiding van overeenkomstige verzoeken van verzoeker van 29 maart 2021, 10 mei 2021, 7 juni 2021, 5 juli 2021 en 2 augustus 2021 heeft de rechter de termijn voor de motivering van het beroep telkens weer verlengd.
- 10 Verzoeker heeft op 18 augustus 2021 een motivering van zijn beroep ingediend. Daarin voerde hij onder meer aan dat de geluidshinder als gevolg van de exploitatie van de toegestane supermarkt, een onaanvaardbare aantasting van zijn eigen woning met grond veroorzaakt. De bouwvergunning is volgens hem dus in strijd met het vereiste van inachtneming van de belangen van de omwonenden. Bovendien heeft verweerster bij de vaststelling van de bouwvergunning een ernstige procedurefout gemaakt. Zij heeft nagelaten de bij wet vereiste algemene voorafgaande beoordeling per geval uit te voeren alvorens vergunning te verlenen voor de grote supermarkt. Deze procedurele stap is belangrijk omdat hij dient om

de eventuele verplichting tot het uitvoeren van een milieueffectbeoordeling vast te stellen, aldus verzoeker.

- 11 Bij besluit van 20 oktober 2023 heeft verweerster de algemene voorafgaande beoordeling per geval van de verplichting een milieueffectbeoordeling uit te voeren, alsnog verricht. In dit verband heeft zij vastgesteld dat de bouw van de goedgekeurde supermarkt (verkoopoppervlakte van ongeveer 1.749 m²) geen verplichting tot milieueffectbeoordeling met zich meebracht. Volgens haar kan dit project geen aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu hebben. De geluidshinder wordt toelaatbaar geacht. Er kan niet worden verwacht dat de geluidshinder voor de woning van verzoeker boven de in de wettelijke regeling inzake immissiebescherming vastgestelde grenswaarden zal liggen.
- 12 Op 22 mei 2025 vond een zitting plaats waarin partijen in de gelegenheid werden gesteld te reageren op het voornemen om het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing.
- 13 Parallel aan deze gerechtelijke procedure heeft het Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (federaal ministerie van Milieu, Klimaatzaken, Natuurbescherming en Nucleaire Veiligheid) een wetsontwerp ingediend tot wijziging van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (wet beroepsgangen in milieuaangelegenheden) en van andere bepalingen van het milieurecht. Het doel is met name de nationale regels met betrekking tot de rechterlijke bescherming in milieuaangelegenheden aan te passen aan de huidige vereisten van het Unierecht en het internationale recht. Op de datum van de verwijzingsbeslissing heeft de voorgenomen wijziging van § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz geen invloed op het verval van recht in het geval van niet-inachtneming van de termijn voor de motivering van het beroep. Een verplichting om de individuele verzoeker in kennis te stellen van het verval van recht is nog steeds niet voorzien. Evenmin wordt overwogen een bijzonder vorderingsrecht toe te kennen dat individuele verzoekers het recht zou geven om afzonderlijk op te komen tegen een naderhand verrichte voorafgaande beoordeling van de verplichting een milieueffectbeoordeling uit te voeren; zie, met betrekking tot het huidige verloop van de wetgevingsprocedure, de website: <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-umwelt-rechtsbehelfsgesetzes-und-weiterer-umweltrechtlicher-vorschriften/315284>.

II.

De behandeling van zaak dient te worden geschorst.

- 14 Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof van Justitie”) dient te worden verzocht om een prejudiciële beslissing over de in het dictum geformuleerde uitleggingsvragen overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- 15 De volgende procedurele bepalingen van nationaal recht vormen de belangrijkste grondslag voor het verzoek om een prejudiciële beslissing:

16 1. Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (wet houdende aanvullende bepalingen inzake de beroepsgangen in milieuaangelegenheden overeenkomstig richtlijn 2003/35/EG) in de op 23 augustus 2017 gepubliceerde versie, BGBl. I blz. 3290, laatstelijk gewijzigd bij artikel 4 van de wet van 17 december 2018, BGBl. I blz. 2549 (hierna: „Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz”).

17 § 1 Toepassingsgebied

1) Deze wet is van toepassing op beroepsgangen om [...] besluiten betreffende de toelaatbaarheid van projecten [...] waarvoor krachtens [...] het Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (wet op de milieueffectbeoordeling; hierna: „UVPG”) [...] een verplichting tot het uitvoeren van een milieueffectbeoordeling [...] kan bestaan, aan te vechten [...].

18 § 4 Procedurefouten

1) De nietigverklaring van een besluit tot goedkeuring van een project overeenkomstig § 1, lid 1, [...] kan worden gevorderd wanneer [...] een noodzakelijke voorafgaande beoordeling per geval van de verplichting een milieueffectbeoordeling uit te voeren, niet tijdig noch naderhand is verricht [...]: Een voorafgaande beoordeling per geval van de verplichting een milieueffectbeoordeling uit te voeren, die niet voldoet aan de criteria van § 5, lid 3, tweede volzin, UVPG), staat gelijk aan een niet verrichte voorafgaande beoordeling [...].

19 § 6 Termijn voor motivering

Een persoon [...] moet binnen tien weken na de instelling van het beroep de feiten en bewijsmiddelen vermelden die hij tot motivering van zijn beroep tegen een besluit in de zin van § 1, lid 1, [...] aanvoert.

Verklaringen en bewijsmiddelen die pas na het verstrijken van deze termijn worden overgelegd, zijn alleen toelaatbaar als aan het vereiste van § 87b, lid 3, eerste volzin, punt 2, van de Verwaltungsgerichtsordnung (wetboek van bestuursprocesrecht) is voldaan.

§ 87b, lid 3, tweede en derde volzin, van de Verwaltungsgerichtsordnung is van overeenkomstige toepassing.

De in de eerste volzin bedoelde termijn kan op verzoek door de voorzitter of de rapporteur worden verlengd indien de persoon of de vereniging niet in de gelegenheid is gesteld deel te nemen aan de procedure die tot vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid.

20 2. Verwaltungsgerichtsordnung in de op 19 maart 1991 gepubliceerde versie, BGBl. I blz. 686, laatstelijk gewijzigd bij artikel 4 van de wet van 15 augustus 2019, BGBl. I blz. 1294 (hierna: „Verwaltungsgerichtsordnung”)

- 21 § 87b Vaststelling van termijnen, niet-inachtneming van de termijn

[...]

- 22 3) De rechter kan verklaringen en bewijsmiddelen die pas na het verstrijken van een overeenkomstig de leden 1 en 2 gestelde termijn worden overgelegd, afwijzen en zonder verder onderzoek uitspraak doen indien:

[...]

2. de betrokkene de vertraging onvoldoende heeft uitgelegd,

De reden voor de vertraging moet op verzoek van de rechter aannemelijk worden gemaakt.

De eerste zin is niet van toepassing indien het met weinig moeite mogelijk is om de feiten van de zaak vast te stellen zonder medewerking van de betrokkene. [...]

- 23 3. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Land Nordrhein-Westfalen (wet op de milieueffectbeoordeling in de deelstaat Nordrhein-Westfalen), bekendgemaakt bij artikel 1 van het Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) im Land Nordrhein-Westfalen (wet ter omzetting van de richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EEG) in de deelstaat Nordrhein-Westfalen) van 29 april 1992 (GV. NW. 1992 blz. 175), laatstelijk gewijzigd bij artikel 4 van de wet van 17 december 2021 (GV. NRW. blz. 1470), hierna: „UVPG NRW”

- 24 § 1 Toepassingsgebied

1) Voor projecten waarvoor bijlage 1 voorziet in de uitvoering van een milieueffectbeoordeling of een algemene of plaatsgerelateerde voorafgaande beoordeling per geval, gelden de bepalingen van de [federale] wet op de milieueffectbeoordeling [...], tenzij hierna anders is bepaald. [...]

- 25 Punt 12 van bijlage 1 voorziet in wezen in een algemene voorafgaande beoordeling per geval bij de bouw van grote detailhandelsvestigingen.

III.

De prejudiciële vragen zijn relevant voor de beslissing.

Relevantie voor de beslissing van de prejudiciële vragen 1 tot en met 3:

- 26 Van het antwoord op de eerste tot en met de derde prejudiciële vraag hangt af of de rechter uitspraak kan doen over de gegrondheid van de bezwaren van verzoeker als omwonende tegen de toegelaten supermarkt.
- 27 Op grond van § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz en de daarop betrekking hebbende rechtspraak moet ervan worden uitgegaan dat verzoeker de termijn van tien weken voor de motivering van zijn beroep niet in acht heeft genomen en dat zijn betoog dus grotendeels uitgesloten is, zie arrest van het Bundesverwaltungsgericht van 23 mei 2024 – 7 C 1.23 –, ECLI:DE:BVerwG:2024:230524U7C1.23.0, juris-Datenbank, en de actuele overzichten met betrekking tot de toepassing van § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz bij Winkler, in: Beckmann/Kment, UVPg/UmwRG, 6e druk 2023, § 6 UmwRG; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 106. EL januari 2025, § 6 UmwRG en Külpmann, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2025, bladzijde 529 e.v. Deze conclusie lijkt tevens in overeenstemming te zijn met het Unierecht met het oog op de rechtspraak (zie arresten van het Bundesverwaltungsgericht van 7 juli 2022 – 9 A 1.21 –, ECLI:DE:BVerwG:2022:070722U9A1.21.0 en 3 november 2020 – 9 A 7.19 –, ECLI:DE:BVerwG:2020:031120U9A7.19.0; arrest van het Bayerische Verwaltungsgerichtshof van 8 april 2024 – 22 A 17.40026 –, ECLI:DE:BAYVGH:2024:0408.22A17.40026.00, allen juris-Datenbank) en op de heersende mening in de literatuur (zie alleen al de verwijzingen bij Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 106. EL januari 2025, § 6 UmwRG).
- 28 Voor de individuele verzoeker op het gebied van milieu- en bouwaangelegenheden, die in de procedure voor de bestuursrechter in eerste aanleg van de lidstaat niet door een advocaat hoeft te worden vertegenwoordigd, kan zich niettemin een andere beoordeling voordoen in het licht van het Unierecht, in het bijzonder de waarborgen waarin het Unierecht voorziet voor een eerlijke en billijke gerechtelijke procedure in milieuaangelegenheden. Deze veronderstelling lijkt de rechter met name gerechtvaardigd omdat bovengenoemde groep verzoekers, zelfs als zij niet door een advocaat worden vertegenwoordigd, niet hoeft te worden geïnformeerd over de termijn van 10 weken voor het motiveren van het beroep noch over de gevolgen van het verval van recht in het geval van niet-inachtneming van de termijn, zoals bepaald in § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz.

Over de juridische situatie in de lidstaat in detail:

- 29 Wanneer een omwonende beroep instelt tegen een goedgekeurd project dat, zoals in casu, krachtens de wet aan een algemene voorafgaande beoordeling per geval is onderworpen, is het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz van toepassing als bijzonder recht voor de milieuprocedure (zie § 1, lid 1, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz).
- 30 Volgens § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz moet het beroep binnen een termijn van tien weken worden gemotiveerd. Er bestaat geen verplichting voor de

autoriteiten en de rechterlijke instanties om de verzoeker ervan in kennis te stellen dat zijn betoog is uitgesloten indien hij deze termijn van tien weken voor de motivering van zijn beroep niet in acht neemt. De termijn gaat in op het moment van instellen van het beroep. Verzoeker heeft deze in de onderhavige procedure niet in acht genomen. De termijn moet in acht worden genomen, ongeacht of deze volstaat om verzoeker (voor het eerst) toegang te verlenen tot het bestuurlijke dossier; zie beschikking van het Bundesverwaltungsgericht van 5 juli 2023 – 9 B 7.23 –, ECLI:DE:BVerwG:2023:050723B9B7.23.0, juris-Datenbank. Verklaringen en bewijsmiddelen die pas na het verstrijken van de termijn worden overgelegd, mogen niet meer worden toegelaten. Het gaat om een verval van recht binnen de procedure. Discretiebevoegdheden van rechterlijke instanties bestaan in het algemeen niet.

- 31 Een gerechtelijke verlenging van de termijn van 10 weken voor de motivering van het beroep kan alleen worden overwogen op voorwaarde dat de verzoeker hierom verzoekt en niet de gelegenheid heeft gehad om deel te nemen aan de procedure waarin het bestreden besluit is vastgesteld, zie § 6, vierde volzin, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Aan deze voorwaarden is hier niet voldaan.
- 32 Een te late indiening kan ook bij wijze van uitzondering worden toegestaan als de verzoeker de vertraging voldoende verontschuldigt (§ 6, tweede volzin, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, juncto § 87b, lid 3, eerste volzin, punt 2, Verwaltungsgerichtsordnung) of als de rechter de feiten van de zaak ook zonder medewerking van de partijen met weinig moeite kan vaststellen, zie § 6, derde volzin, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz juncto § 87b, lid 3, derde volzin, Verwaltungsgerichtsordnung. Noch het eerste noch het tweede alternatief is in casu aan de orde.
- 33 Indien, zoals in het onderhavige geval, het Verwaltungsgericht verzoeker verzoekt om het beroep „binnen 2 maanden na toegang tot het dossier” te motiveren, moet volgens de rechtspraak het verval van recht op grond van § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz onafhankelijk hiervan worden toegepast. Het vertrouwen van verzoeker dat § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz niet zal worden toegepast, verdient in dergelijke gevallen geen bescherming, zie arrest van het Bundesverwaltungsgericht van 23 mei 2024 – 7 C 1.23 –, ECLI:DE:BVerwG:2024:230524U7C1.23.0, juris-Datenbank.
- 34 Volgens de rechtspraak kan een te beschermen vertrouwen van de verzoeker slechts bij wijze van uitzondering ontstaan. Daartoe moet de rechter, hetgeen in casu niet het geval is, een onwettige „verlenging van de termijn voor de motivering” met uitdrukkelijke verwijzing naar § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz hebben toegestaan, zie arrest van het Bundesverwaltungsgericht van 23 mei 2024 – 7 C 1.23 –, ECLI:DE:BVerwG:2024:230524U7C1.23.0, juris-Datenbank.

Relevantie voor de beslissing van de vierde prejudiciële vraag:

- 35 Indien uit het antwoord op de eerste tot en met de derde vraag blijkt dat het verval van recht als bedoeld in § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz geoorloofd is, blijven alleen de – niet-uitgesloten – bezwaren over van verzoeker tegen de algemene voorafgaande beoordeling van de verplichting een milieueffectbeoordeling uit te voeren. Verweerster heeft deze beoordeling pas in de loop van de beroepsprocedure alsnog verricht.
- 36 Het is juist dat een beroep bij de bestuursrechter van een lidstaat, waarbij een omwonende afzonderlijk aanvoert dat de verrichte of naderhand ingehaalde voorafgaande beoordeling van het goedgekeurde project juridisch onjuist is, niet-ontvankelijk is wegens het ontbreken van procesbevoegdheid, al was het maar omdat een individuele verzoeker niet door een eventueel onjuiste voorafgaande beoordeling in zijn publiekrechtelijke subjectieve rechten kan worden geschaad.
- 37 Overeenkomstig het concept van de rechterlijke bescherming van het Unierecht lijkt het de verwijzende rechter echter mogelijk dat de individuele verzoeker in milieuaangelegenheden krachtens het Unierecht over een beroepsrecht beschikt om „afzonderlijk” een voorafgaande beoordeling voor de rechterlijke instanties van een lidstaat aan te vechten, teneinde aldus een ruime toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden en de handhaving van het recht inzake milieueffectbeoordeling in de lidstaten te waarborgen.

Het ontbreken van beroepsrecht in de lidstaat:

- 38 Voor individuele verzoekers blijft de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden in de lidstaat afhankelijk van de vraag of zijn publiekrechtelijke subjectieve rechten zijn geschonden, zie § 42, lid 2, van de Verwaltungsgerichtsordnung.
- 39 Volgens de zogeheten Schutznormtheorie is doorslaggevend of de niet-naleving van dergelijke publiekrechtelijke bepalingen denkbaar en mogelijk is, welke, als bepalingen ter bescherming van omwonenden, bedoeld zijn om naast het openbaar belang – op zijn minst ook – de belangen van verzoeker als omwonende (leven, gezondheid, eigendom) te beschermen.
- 40 De toepassing van de Schutznormtheorie leidt tot de – in de rechtspraak van de lidstaten niet meer betwiste – conclusie dat de procedurele regels van het Unierecht en van de lidstaten met betrekking tot de voorafgaande beoordeling en ook de milieueffectbeoordeling de individuele verzoeker geen omwonendenbescherming bieden, omdat zij enkel het openbaar belang bij een behoorlijke bestuurlijke procedure en de identificatie, beschrijving en beoordeling van voor het milieu relevante feiten dienen.
- 41 Een individuele verzoeker is in zoverre „niet materieel geraakt”. Hij heeft dus geen procesbevoegdheid en kan bijgevolg geen afzonderlijk beroep instellen met het oog op de naleving van de regels inzake de voorafgaande beoordeling, zie bijvoorbeeld: arrest van het Bundesverwaltungsgericht van 20 december 2011 – 9 A 30.10 –, juris-Datenbank.

IV.

Eerste uitleggingsvraag: algemene ontvankelijkheid van het verval van recht

- 42 De verwijzende rechter gaat ervan uit dat de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord. Indien de wetgever van de lidstaat voorziet in het verval van de rechtsvordering wanneer de individuele verzoeker de termijn voor het motiveren van het beroep niet in acht neemt, zal het beginsel van een eerlijke en billijke procedure, dat krachtens het Unierecht in acht moet worden genomen bij de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, zoals bepaald in artikel 11, lid 1 en lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2011/92/EU, artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus en artikel 47, tweede volzin, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zich in beginsel niet tegen een dergelijke bepaling verzetten. De toepasselijkheid van deze bepalingen vloeit in casu voort uit het feit dat het gaat om de vergunning voor een stadsontwikkelingsproject, dat naar nationaal recht een grote detailhandelszaak betreft (zie bijlage 1, punt 12, bij de UVPG NRW) en dus onderworpen is aan een voorafgaande beoordeling overeenkomstig artikel 4, lid 2, bijlage II, punt 10, onder b), bij richtlijn 2011/92/EU.
- 43 Het in casu aan de orde zijnde verval van recht op grond van § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz is beperkt tot de bestuurlijke procedure (verval van recht binnen de procedure). Het is een instrument om in een vroeg stadium het voorwerp van de procedure vast te stellen en aldus een snelle en doeltreffende gerechtelijke procedure in milieuaangelegenheden te waarborgen. Anders zou het opeenvolgend aanvoeren van bezwaren over geheel nieuwe onderwerpen het besluitvormingsproces van gerechtelijke procedures tot in het oneindige kunnen verlengen. Dit zou in strijd zijn met de rechtszekerheid in het algemeen en indruisen tegen het belang van de opdrachtgever bij een rechterlijke beslissing binnen een redelijke termijn in het bijzonder.
- 44 Het in een zaak tegen Duitsland gewezen arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2015, – C-137/14 – (Land Nordrhein-Westfalen), EU:C:2015:683, inzake de niet-ontvankelijkheid van bepaalde vervalregels is in dit verband niet rechtstreeks relevant. Deze beslissing heeft geen betrekking op verval van recht binnen de procedure, maar op het door het toenmalige nationale procesrecht bepaalde verlies van een recht dat een verzoeker heeft geleden doordat hij in een eerdere procedure geen bezwaar had gemaakt (verval van recht buiten de procedure). Alleen in deze laatste context bekritiseerde het Hof de vervalregels van het Duitse milieuprocesrecht, die eisen dat verzoeker in milieuaangelegenheden de bezwaren die hij in een gerechtelijke procedure naar voren brengt, eerder in een bestuurlijke procedure bij de bevoegde vergunningverlenende instantie moet hebben opgeworpen. Binnen het toepassingsgebied van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en het daarvan afgeleide recht moet dit worden bekritiseerd als een niet in het Unierecht voorziene beperking van de ruime toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden.

Tweede uitleggingsvraag: Informatieplicht over verval van recht

- 45 De verwijzende rechter is geneigd de tweede vraag bevestigend te beantwoorden.
- 46 Volgens de verwijzende rechter moet uit het Unierecht een verplichting voortvloeien om de individuele verzoeker in milieuaangelegenheden, die niet door een advocaat hoeft te worden vertegenwoordigd voor de bestuursrechter in eerste aanleg van de lidstaat, naar behoren in kennis te stellen van de nationale vervalregels van § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz.
- 47 Volgens vaste rechtspraak van het Hof volgt uit het in artikel 4, lid 3, EU neergelegde beginsel van loyale samenwerking dat de procesregels voor rechtsvorderingen met het oog op de bescherming van de rechten welke de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het Unierecht ontleen, niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen (gelijkwaardigheidsbeginsel). Bovendien mogen zij de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten niet praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel); zie dienaangaande reeds arrest van het Hof van 16 december 1976, – 33/76 – (Rewe-Zentralfinanz en Rewe-Zentral), EU:C:1976:188, punt 5.
- 48 Het feit dat het verval van recht, zoals bepaald in § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, plaatsvindt zonder dat de individuele verzoeker daarvan vooraf in kennis is gesteld, zou afbreuk kunnen doen aan het doeltreffendheidsbeginsel en dus een grens kunnen overschrijden die de lidstaten in het kader van hun procedurele autonomie is opgelegd voor de vormgeving van het nationale procesrecht.
- 49 De verwijzende rechter is van oordeel dat er sprake is van een „uiterste moeilijkheid” voor de individuele verzoeker in milieuaangelegenheden in de zin van het doeltreffendheidsbeginsel, aangezien in milieugeschillen het proces- en kostenrisico onevenredig naar de verzoeker wordt verschoven.
- 50 Indien de individuele verzoeker een milieuvordering instelt waarvan kan worden verwacht dat deze tot een aldus toewijzend vonnis van de bestuursrechter in eerste aanleg zal leiden, kan de verzoeker de zaak verliezen op de enkele grond dat hij niet op de hoogte was van de termijn voor het indienen van de motivering van het beroep en van het verval van recht als bedoeld in § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Het proces- en kostenrisico verschuift van de autoriteit en de in het geding geroepen opdrachtgever naar verzoeker, ook wanneer er sprake is van een kennelijke schending van de bepalingen van het milieurecht van de Unie.
- 51 Afgezien daarvan lijkt het in § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz voorziene verval van recht zonder voorafgaande kennisgeving ook vatbaar voor kritiek, omdat het een beperking vormt van het „recht op een doeltreffende voorziening in rechte” dat aan de verzoeker toekomt bij de tenuitvoerlegging van het Unierecht door de lidstaat overeenkomstig artikel 47 van het Handvest van de grondrechten

van de Europese Unie, en omdat deze beperking van de grondrechten niet kan worden gerechtvaardigd.

- 52 Een beperking van het door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde grondrecht van de Unie kan volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest gerechtvaardigd zijn wanneer zij bij wet wordt gesteld, de wezenlijke inhoud van voornoemd recht eerbiedigt en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (zie in dit verband arrest van het Hof van 27 september 2017 – C-73/16 – (Puškár), EU:C:2017:725, punten 61 tot en met 71).
- 53 Omgekeerd is de beperking niet langer gerechtvaardigd wanneer de concrete modaliteiten voor de uitoefening van de in het recht van de lidstaat beschikbare rechtsmiddelen het recht op een doeltreffende voorziening in rechte onevenredig beperken, zie arresten van het Hof van 27 september 2017 – C-73/16 – (Puškár), EU:C:2017:725, punt 72, en 14 januari 2021 – C-826/18 – (Varkens in Nood), ECLI:EU:C:2021:7, punt 64 e.v.
- 54 Het bestaan van een „onevenredige beperking” zal in casu waarschijnlijk worden bevestigd.
- 55 Het is juist dat met het in § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz bij wet voorziene verval van recht het legitieme doel wordt nagestreefd om gerechtelijke procedures sneller en efficiënter te laten verlopen. Het voor dit doel gekozen procedurele instrument, dat erin bestaat te voorzien in verval van recht in het geval van niet-inachtneming van de termijn voor de motivering van het beroep, lijkt ook een geschikt middel.
- 56 Daarentegen lijken de concrete modaliteiten van het verval van recht niet noodzakelijk te zijn. Het doel van een snelle en efficiënte gerechtelijke procedure in milieuaangelegenheden wordt op dezelfde wijze bereikt met een minder vergaand middel, namelijk een vervalregel die voorziet in de verplichting om de verzoeker naar behoren in kennis te stellen van de voorwaarde en de werking van het verval van recht. Deze procedureregels maakt het proces- en kostenrisico dat de individuele verzoeker moet dragen, transparanter en beter kwantificeerbaar. De intensiteit van de beperking van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte wordt aanzienlijk verminderd. Dit geldt in het bijzonder voor individuele verzoekers in milieuaangelegenheden die niet door een advocaat worden vertegenwoordigd.

Derde uitleggingsvraag: bescherming van het vertrouwen binnen de motiveringstermijnen van de rechter

- 57 De verwijzende rechter voor wie het bestaan van een Unierechtelijke informatieplicht met betrekking tot § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz gezien het bovenstaande overtuigend lijkt, is verder geneigd de derde

uitleggingsvraag bevestigend te beantwoorden. Hij is zich er daarbij van bewust dat hij in dit verband geconfronteerd wordt met de moeilijkheid zijn eigen gedrag bij het voeren van het proces te beoordelen en daaruit juridische conclusies te trekken.

- 58 Bijgevolg lijkt het de rechter, althans voor de bijzonder burgervriendelijke beroepsprocedure voor de bestuursrechter in eerste aanleg, overtuigender om het vertrouwen van de (ongeïnformeerde) individuele verzoeker in milieuaangelegenheden te beschermen, dat hij gespaard zal blijven van een verlies van rechten als hij zich in wezen houdt aan de algemene termijnen die de verwijzende rechter na ontvangst van het beroep heeft vastgesteld en die telkens op basis van meerdere verzoeken zijn verlengd.
- 59 Het beginsel van eerlijke en billijke gerechtelijke procedures dat krachtens het Unierecht in acht moet worden genomen, zoals neergelegd in artikel 11, lid 1 en lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2011/92/EU, artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus en artikel 47, tweede zin, van het Handvest van de grondrechten, zou reeds kunnen leiden tot bevestiging van de bescherming van het vertrouwen.
- 60 Het feit dat de door de rechter gestelde en verlengde termijnen voor de motivering van het beroep op grond van het bestuursprocesrecht van de lidstaat niet het karakter van een beschikking hebben en dus ook niet bindend zijn, pleit echter tegen de bevestiging van het vertrouwen. Het gaat veeleer enkel om maatregelen tot organisatie van de procesgang. Ze zijn een uitdrukking van de ruime procedurele discretie die de voorzitter of rapporteur heeft bij de voorbereiding van de terechtzitting in rechterlijke onafhankelijkheid.
- 61 Niettemin zou uit het beginsel van een eerlijke en billijke procedure in milieuaangelegenheden ook kunnen worden afgeleid dat de verzoeker geen procedurele schade mag lijden indien door de rechter vastgestelde maatregelen tot organisatie van de procesgang, die termijnen voor de motivering van het beroep vaststellen, tot hem worden gericht en hij deze in wezen naleeft.
- 62 Ondanks onzekerheid over de juridische beoordeling van de vraag of het vertrouwen in de door de rechter gestelde termijnen bescherming verdient, lijkt de processuele billijkheid bij de uitvoering van de gerechtelijke procedure voor de bestuursrechter in eerste aanleg van de lidstaat die bijzonder gunstig is voor de burgers en de rechtsbescherming, te vereisen dat de rechter afziet van de toepassing van wettelijke vervalregels waarvan hij geen melding heeft gemaakt in het kader van zijn organisatie van de procesgang met het oog op de verlening van toegang tot het dossier en de termijnen voor de motivering van het beroep.
- 63 Een splitsing tussen enerzijds de termijn van 10 weken van § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz voor de motivering van het beroep die van rechtswege van toepassing is, en de door het Verwaltungsgericht onafhankelijk daarvan toegekende motiveringstermijnen anderzijds, zoals deze tot dusver in de rechtspraak is toegepast, lijkt juridisch gezien weliswaar volstrekt mogelijk, maar

lijkt niet passend voor een gerechtelijke procedure waarin er geen verplichting is om zich door een advocaat te laten vertegenwoordigen.

- 64 Vanuit het oogpunt van een individuele verzoeker voor wie deze splitsing leidt tot het verlies van een proces en recht, lijkt zij kunstmatig en ingegeven door het feit dat het Verwaltungsgericht wilde verbergen dat het niet heeft verwezen naar de vervalregel van § 6 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Zijn gewettigde verwachting van een „eerlijke en billijke gerechtelijke procedure” zal hierdoor waarschijnlijk worden teleurgesteld en de aanvaarding van de rechterlijke beslissing zal hierdoor ernstig worden beperkt.

Vierde uitleggingsvraag: recht van beroep in het geval van afzonderlijke aanvechting van de voorafgaande beoordeling

- 65 De verwijzende rechter is geneigd ook de vierde vraag bevestigend te beantwoorden.
- 66 De door het Unierecht gewaarborgde ruime toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden moet bepalend zijn voor de ontvankelijkheid van de afzonderlijke aanvechting van een voorafgaande beoordeling.
- 67 De achtergrond hiervan is de in overweging 18 van het Verdrag van Aarhus tot uitdrukking gebrachte wens het publiek toegang te geven tot doelmatige mechanismen van rechtspraak, „opdat zijn rechtmatige belangen worden beschermd en het recht wordt toegepast”.
- 68 Dit bijzondere concept van rechterlijke bescherming moet in het milieurecht worden geëerbiedigd. Het is niet beperkt tot de bescherming van subjectieve rechten en individuele belangen (leven, gezondheid, eigendom), maar omvat ook openbare belangen, aangezien het gericht is op de handhaving van het objectieve milieurecht door middel van een rechterlijke beslissing.

Dit komt tot uitdrukking in artikel 9, leden 2 en 3, van het Verdrag van Aarhus en artikel 11 van richtlijn 2011/92/EU en is aldus van invloed op de rechtspraak van het Hof van Justitie, zie bijvoorbeeld arresten van 8 november 2016 – C-243/15 – (Slowaakse bruine beer II), 20 december 2017 – C-664/15 – (Protect), EU:C:2017:987, 14 januari 2021 – C-826/18 – (Varkens in Nood), EU:C:2021:7, en 8 november 2022, – C-873/19 – (Deutsche Umwelthilfe), EU:C:2022:857. Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarborgt de uitoefening van deze rechten door middel van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. De rechterlijke instanties van de lidstaten handelen in dit verband overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, EU als rechter van de Unie.

- 69 In de lidstaat heerst echter de rechtsopvatting dat een particulier zich niet kan beroepen op juridische fouten bij de verrichting van een voorafgaande beoordeling, ongeacht of hij in zijn eigen materiële rechten is geraakt, zie

bijvoorbeeld: arrest van het Bundesverwaltungsgericht van 20 december 2011 – 9 A 30.10 –, ECLI:DE:BVerwG:2011:201211U9A30.10.0, juris-Datenbank.

- 70 De verwijzende rechter vraagt zich niettemin af of deze rechtsopvatting van de lidstaat in overeenstemming is met de Unierechtelijke vorderingsrechten in het milieurecht. Indien dit wordt bevestigd, is de verwijzende rechter van oordeel dat het onderhavige beroep van de omwonende waarschijnlijk niet-ontvankelijk moet worden verklaard indien verzoeker – na uitsluiting van zijn overige betoog – zich enkel nog „afzonderlijk” beroept op de onrechtmatigheid van de voorafgaande beoordeling die pas achteraf voor het project is verricht.
- 71 Artikel 11, lid 3, van richtlijn 2011/92 kan als juridisch aanknopingspunt dienen voor de vereiste uitlegging van het Unierecht. Volgens deze bepaling bepalen de lidstaten wat bij de toegang tot de rechter als voldoende belang dan wel als vereiste inbreuk op een recht wordt beschouwd, in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen.
- 72 Het is juist dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het de nationale wetgever vrijstaat de rechten waarvan schending door een particulier kan worden aangevoerd om een beroep in rechte in te stellen tegen enig besluit, handelen of nalaten als bedoeld in de bepalingen betreffende de milieueffectbeoordeling, te beperken tot enkel subjectieve rechten, dat wil zeggen rechten van een particulier die naar nationaal recht als subjectieve publiekrechtelijke rechten kunnen worden gekwalificeerd, zie arresten van het Hof van Justitie van 15 oktober 2015 – C-137/14 (Commissie/Duitsland), EU:C:2015:683, punt 33, en 28 mei 2020 – [C-535/18] – (Land Nordrhein-Westfalen), ECLI:EU:C:2020:391, punt 57 e.v.
- 73 Dit kan echter niet doorslaggevend zijn als het Unierecht een vorderingsrecht toekent op grond van het bijzondere concept van rechterlijke bescherming.
- 74 Zo zou het volgens vaste rechtspraak van het Hof onverenigbaar zijn met de dwingende werking die in artikel 288 VWEU aan een richtlijn wordt toegekend, indien in beginsel zou worden uitgesloten dat de daarbij opgelegde verplichtingen door de betrokkenen kunnen worden ingeroepen, zie arrest van het Hof van Justitie van 3 oktober 2019, – C-197/18 – (Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a.), EU:C:2019:824, punt 30.
- 75 Hieruit heeft het Hof afgeleid dat ten minste de natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks worden getroffen door een inbreuk op bepalingen van een richtlijn van de bevoegde autoriteiten moeten kunnen verlangen – in voorkomend geval langs gerechtelijke weg – dat zij de betrokken verplichtingen nakomen, zie in die zin arrest van het Hof van Justitie van 3 oktober 2019, – C-197/18 – (Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a.), EU:C:2019:824, punt 32.
- 76 De vraag rijst dus of verzoeker als omwonende „rechtstreeks wordt getroffen” door een (mogelijke) inbreuk op milieurechtelijke bepalingen van een richtlijn (artikel 4, lid 2, bijlage II, punt 10, onder b), bij richtlijn 2011/92/EU). Het

procedurele karakter, dat in de rechtspraak van de lidstaten wordt benadrukt, van de bepalingen inzake de voorafgaande beoordeling van de verplichting een milieueffectbeoordeling uit te voeren, verzet zich daartegen. Het feit dat in de specifieke voorafgaande beoordeling de individuele belangen van verzoeker met betrekking tot de bescherming tegen geluidshinder worden beschreven en de geluidshinder als toelaatbaar wordt beoordeeld, zou evenwel kunnen pleiten voor een rechtstreeks getroffen zijn. Daarbij kunnen juridische fouten zijn ontstaan die, met betrekking tot het Verdrag van Aarhus (artikel 9, lid 2, en artikel 6) en de daarmee verband houdende handelingen van de Unie, relevant worden geacht voor de rechterlijke bescherming en in aanmerking komen voor de erkenning van een rechtsmiddel in de zin van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het is dus op zijn minst denkbaar dat verweerder, door bij de voorafgaande beoordeling ervan uit te gaan dat de geluidshinder voor de woning met grond van de individuele verzoeker nog toelaatbaar was, de relevante drempel waarboven een volledige milieueffectbeoordeling met inspraak van het publiek na de goedkeuring van een stadsontwikkelingsproject alsnog moet worden uitgevoerd, op een te hoog niveau heeft vastgesteld.

Tegen de beslissing kan krachtens het Unierecht geen beroep worden ingesteld.

[OMISSIS]

[namen van de rechters]