Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. WATHELET
fremsat den 21. maj 2015 [1]

Sag C-137/14

Europa-Kommissionen
mod

Forbundsrepublikken Tyskland

»Traktatbrud — direktiv 2011/92/EU — vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet — artikel 11 — direktiv 2010/75/EU — industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) — artikel 25 — adgang til klage og domstolsprøvelse«

I –**Indledning**

1. Ved stævning af 21. marts 2014 har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat artikel 11 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [2] og artikel 25 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) [3].

2. I lighed med de sager, der gav anledning til domme Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) og Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712), vedrører denne sag adgangen til klage og domstolsprøvelse og nærmere bestemt omfanget af retten til ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk organ at få prøvet lovligheden af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der vedrører offentlig deltagelse i beslutningsprocessen på miljøområdet.

II – **Retsforskrifter**

A – *EU-retten*

3. Artikel 11 i direktiv 2011/92 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer inden for rammerne af deres relevante nationale lovgivning, at medlemmerne af den berørte offentlighed:

a) som har tilstrækkelig interesse, eller

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EUT 2012 L 26, s. 1.
3 — EUT L 334, s. 17.

b) som gør gældende, at en rettighed er krænket, når dette er en forudsætning i henhold til en medlemsstats forvaltningsretlige regler,

har adgang til ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af dette direktivs bestemmelser om offentlig deltagelse.

2. Medlemsstaterne afgør, på hvilket stadium der kan rejses indsigelse mod afgørelser, handlinger eller undladelser.

3. Medlemsstaterne fastsætter, hvad der forstås ved tilstrækkelig interesse og krænkelse af en rettighed, i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse. Med henblik på stk. 1, litra a) anses den interesse, som enhver ikke-statslig organisation, jf. artikel 1, stk. 2, måtte have, for tilstrækkelig. I forbindelse med stk. 1, litra b) i nærværende artikel anses sådanne organisationer også for at have rettigheder, der kan krænkes.

4. Denne artikel udelukker ikke muligheden for at indgive en foreløbig klage til en administrativ myndighed og påvirker ikke kravet om, at de administrative klagemuligheder skal være udtømt, inden sagen kan påklages eller indbringes for domstolene, såfremt et sådant krav findes i den nationale lovgivning.

Disse procedurer skal være fair, rimelige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre.

5. Med henblik på at gøre bestemmelserne i denne artikel mere effektive sikrer medlemsstaterne, at praktiske oplysninger om adgang til klage- og domstolsprøvelse stilles til rådighed for offentligheden.«

4. Artikel 24 i direktiv 2010/75 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at den berørte offentlighed tidligt og på en effektiv måde får mulighed for at medvirke ved følgende procedurer:

a) udstedelse af en godkendelse til nye anlæg

b) udstedelse af en godkendelse til en væsentlig ændring

c) udstedelse eller ajourføring af en godkendelse af et anlæg, hvor artikel 15, stk. 4, foreslås anvendt

d) ajourføring af en godkendelse eller af godkendelsesvilkårene for et anlæg i overensstemmelse med artikel 21, stk. 5, litra a).

[...]

2. Når der er truffet en afgørelse om udstedelse, revurdering eller ajourføring af en godkendelse, stiller den kompetente myndighed følgende informationer til rådighed for offentligheden, herunder via internettet i forbindelse med litra a), b) og f):

a) afgørelsens indhold, herunder en kopi af godkendelsen og eventuelle senere ajourføringer

b) begrundelsen for afgørelsen

c) resultaterne af de høringer, der er gennemført, inden afgørelsen blev truffet, og en redegørelse for, hvordan der er taget hensyn til dem i afgørelsen

d) titlerne på de BAT-referencedokumenter, der er relevante for det pågældende anlæg eller den pågældende aktivitet

e) hvordan de i artikel 14 anførte godkendelsesvilkår, herunder emissionsgrænseværdierne, er fastsat i forhold til den bedste tilgængelige teknik og til de emissionsniveauer, der forbindes med den bedste tilgængelige teknik

f) i de tilfælde, hvor der gives dispensation i medfør af artikel 15, stk. 4, den særlige begrundelse for dispensationen på grundlag af de i nævnte stykke fastsatte kriterier og de vilkår, den gives på.

3. Den kompetente myndighed stiller ligeledes følgende informationer til rådighed for offentligheden, herunder, i hvert fald for så vidt angår litra a), via internettet:

a) relevante informationer om de foranstaltninger, som driftslederen i overensstemmelse med artikel 22 har truffet ved definitivt aktivitetsophør

b) resultaterne af den overvågning af emissionerne, der skal foretages i henhold til godkendelsesvilkårene, og som den kompetente myndighed er i besiddelse af.

4. Stk. 1, 2 og 3 i denne artikel finder anvendelse med de begrænsninger, der er fastsat i artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 2003/4/EF.«

5. Artikel 25 i direktiv 2010/75 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer inden for rammerne af deres relevante nationale lovgivning, at medlemmerne af den berørte offentlighed har adgang til ved en domstol eller ved et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af artikel 24, når en af følgende betingelser er opfyldt:

a) [D]e har tilstrækkelig interesse.

b) [D]e gør gældende, at en rettighed er krænket, når dette er en forudsætning i henhold til en medlemsstats forvaltningsprocesretlige regler.

2. Medlemsstaterne afgør, på hvilket stadium der kan rejses indsigelse mod afgørelser, handlinger eller undladelser.

3. Medlemsstaterne fastsætter, hvad der forstås ved tilstrækkelig interesse og krænkelse af en rettighed, i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse.

Med henblik herpå anses den interesse, som enhver ikke-statslig organisation, der arbejder for miljøbeskyttelse og opfylder eventuelle krav efter national lovgivning, har, for tilstrækkelig, jf. stk. 1, litra a).

Sådanne organisationer anses også for at have rettigheder, der kan krænkes, jf. stk. 1, litra b).

4. Stk. 1, 2 og 3 udelukker ikke muligheden af en forudgående klageprocedure ved et forvaltningsorgan og indskrænker ikke gyldigheden af et eventuelt krav i national lovgivning om, at administrative klagemuligheder skal være udtømt, inden sagen kan indbringes for domstolene.

Sådanne procedurer skal være rimelige, afbalancerede, hurtige og ikke uoverkommeligt dyre.

5. Medlemsstaterne sikrer, at offentligheden får praktiske informationer om de administrative klagemuligheder og adgangen til domstolsprøvelse.«

6. Artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75 afspejler kravene i artikel 9, stk. 2, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet af 25. juni 1998, som blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«) [4].

7. Det Europæiske Fællesskab undertegnede Århuskonventionen den 25. juni 1998 og ratificerede den den 17. februar 2005. Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, indeholder bestemmelser om adgang til ved en domstol eller ved andre procedurer at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne om offentlig deltagelse i konventionens artikel 6.

8. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337 og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse [5]blev vedtaget med henblik på at tilpasse EU-retten til Århuskonventionen, inden Fællesskabet ratificerede konventionen. Ved dette direktiv ændredes dels Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [6] ved indsættelsen af en artikel 10a, dels Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [7] ved indsættelsen af en artikel 15a, for at gøre dem forenelige med Århuskonventionens artikel 9, stk. 2.

9. Artikel 6 i direktiv 2003/35 bestemmer, at medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme det nævnte direktiv senest den 25. juni 2005.

10. Direktiv 85/337 blev ophævet, kodificeret og erstattet ved direktiv 2011/92. Direktiv 96/61 blev ophævet, kodificeret og erstattet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [8], der efterfølgende blev ophævet ved direktiv 2010/75. Artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75 har imidlertid for så vidt angår deres virkninger det samme indhold som artikel 10a i direktiv 85/337 og artikel 15a i direktiv 96/61. Fristen for at gennemføre artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75 var fortsat den 25. juni 2005.

4 — Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, bestemmer:
»Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed
a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt,
b) hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænket, har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.
Hvad der udgør tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed fastsættes i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse inden for rammerne af denne konvention. [...]
Bestemmelserne i dette stk. 2 udelukker ikke muligheden for foreløbig prøvelse ved en administrativ myndighed og påvirker ikke krav om udtømning af administrative klagemuligheder forinden sagen påklages eller indbringes for domstolen, hvor et sådant krav måtte eksistere efter national ret.«

5 — EUT L 156, s. 17.

6 — EFT L 175, s. 40.

7 — EFT L 257, s. 26.

8 — EUT L 24, s. 8.

B – *Tysk ret*

11. De relevante bestemmelser i Verwaltungsgerichtsordnung (lov om forvaltningsretspleje, herefter »VwGO«) er gengivet i de følgende punkter:

12. VwGO's § 42

»1. Ved stævning kan der nedlægges påstand om ophævelse af en forvaltningsakt, samt om idømmelse af pligt til at udstede en forvaltningsakt, som er blevet afvist eller ikke er blevet udstedt.

2. Såfremt intet andet bestemmes i loven, kan sagen kun antages til realitetsbehandling, hvis sagsøgeren gør gældende, at hans rettigheder er blevet krænket som følge af forvaltningsakten eller som følge af, at det er blevet afvist eller undladt at udstede den.«

13. VwGO's § 113 bestemmer:

»1. Såfremt forvaltningsakten er retsstridig, og sagsøgerens rettigheder herved krænkes, ophæver retten forvaltningsakten og en eventuel klageafgørelse. […]«

14. Følgende bestemmelser i Verwaltungsverfahrensgesetz (lov om almindelig forvaltningsproces, herefter »VwVfG«) er relevante i det foreliggende tilfælde og er opregnet i de følgende punkter:

15. VwVfG's § 44

»1. En forvaltningsakt, der er behæftet med en særlig alvorlig fejl, som ud fra en rimelig vurdering af samtlige relevante omstændigheder må anses for åbenbar, er ugyldig.

2. Uanset om betingelserne i stk. 1 er opfyldt, anses en forvaltningsakt for ugyldig

1) når den er vedtaget skriftligt eller elektronisk, uden at den vedtagende myndighed kan identificeres

2) når den i henhold til lov kun kan vedtages ved overdragelsen af et dokument, men hvor denne formelle betingelse ikke er opfyldt

3) når den er blevet vedtaget af en myndighed, der har overskredet grænserne for sine beføjelser i henhold til § 3, stk. 1, nr. 1), og uden at have bemyndigelse hertil

4) når det af materielle grunde ikke er muligt at gennemføre den

5) når den indebærer, at der begås en ulovlig handling, der medfører straf eller bøde

6) når den er i strid med almindelig sædelighed.7)

[...]«

16. VwVfG's § 46 bestemmer:

»En forvaltningsakt, der ikke er ugyldig i henhold til § 44, kan ikke kræves ophævet alene med den begrundelse, at den er truffet i strid med bestemmelser vedrørende procedure, form eller [stedlig] kompetence, når det er åbenbart, at tilsidesættelsen ikke har påvirket afgørelsen i sagen.«

17. VwVfG's § 73 er affattet således:

»1. Den projektansvarlige indleverer en plan til den undersøgende myndighed, der indleder undersøgelsesproceduren. [...]

2. Senest en måned efter modtagelsen af den fuldstændige plan anmoder den undersøgende myndighed de myndigheder, hvis ressortområder berøres af projektet, om at tage stilling til planen, og foranlediger, at planen sendes i høring hos de kommuner, hvor projektet vil have virkninger.

3. De i stk. 2 nævnte kommuner sender senest tre uger efter modtagelsen planen i høring med en svarfrist på en måned. Høring kan undlades, når kredsen af berørte personer er kendt, og når disse personer har haft mulighed for at gøre sig bekendt med planen inden for en rimelig frist.

[...]

4. Enhver, hvis interesser berøres af projektet, kan skriftligt eller ved at føre bemærkninger til referat, senest to uger efter udløbet af høringsfristen, rejse indsigelse mod planen over for kommunen eller den undersøgende myndighed. I det i stk. 3, andet punktum, nævnte tilfælde fastsætter den undersøgende myndighed indsigelsesfristen. Efter udløbet af indsigelsesfristen afvises de indsigelser, der ikke støttes på privatretlige servitutter. Dette skal oplyses i forbindelse med den offentlige bekendtgørelse om høringen eller i forbindelse med meddelelsen om indsigelsesfristen.

[...]«

18. § 1, stk. 1, første punktum, i Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (lov om retsmidler på miljøområdet) af 7. december 2006, senest ændret ved artikel 1 i Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften (lov om supplerende bestemmelser vedrørende retsmidler i miljøsager) af 21. januar 2014 (herefter »UmwRG«), bestemmer, at loven finder anvendelse på retsmidler mod afgørelser i henhold til § 2, stk. 3, i Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (lov om miljøvurdering, herefter »UVPG«) vedrørende lovmæssigheden af projekter, for hvilke der ifølge UVPG kan være pligt til at gennemføre en miljøvurdering.

19. De relevante bestemmelser i den nævnte lov er gengivet i nedenstående punkter:

20. UmwRG's § 2 bestemmer følgende:

»1. En anerkendt national eller udenlandsk forening […] kan i henhold til VwGO iværksætte retsmidler til prøvelse af en afgørelse, der er truffet i medfør af § 1, stk. 1, første punktum, eller en undladelse af at træffe en sådan, i hvilken forbindelse det ikke er et krav, at foreningen gør gældende, at dens egne rettigheder er blevet krænket, såfremt foreningen

1) gør gældende, at en afgørelse, der er truffet i medfør af § 1, stk. 1, første punktum, eller en undladelse af at træffe en sådan, strider mod retsforskrifter til beskyttelse af miljøet, og kan have betydning for afgørelsen,

2) gør gældende, at en afgørelse, der er truffet i medfør af § 1, stk. 1, første punktum, eller en undladelse af at træffe en sådan, berører foreningens vedtægtsmæssige opgaver med hensyn til at fremme målet om at sikre beskyttelsen af miljøet, og

3) er berettiget til at deltage i en sag, som nævnt i § 1, stk. 1, første punktum, i hvilken forbindelse foreningen har fremsat bemærkninger vedrørende sagens realitet i henhold til de gældende bestemmelser, eller ikke har fået mulighed for at fremsætte bemærkninger i forbindelse med en sådan sag i strid med de gældende bestemmelser.

2. En ikke-anerkendt forening [...] kan alene iværksætte retsmidler i henhold til stk. 1, såfremt

1) den opfylder betingelserne for at blive anerkendt på det tidspunkt, hvor retsmidlet iværksættes

2) den har indgivet en ansøgning om anerkendelse

3) der endnu ikke er truffet afgørelse vedrørende dens ansøgning om anerkendelse på grund af forhold, som ligger uden for foreningens kontrol.

[…]

3. En forening, der har haft mulighed for at fremsætte bemærkninger i forbindelse med en sag som omhandlet i § 1, stk. 1, første punktum, kan ikke i forbindelse med iværksættelsen af retsmidler rejse indsigelser, som den ikke tidligere har fremsat, eller som den ikke har fremsat rettidigt i henhold til de gældende bestemmelser, men som den havde mulighed for at rejse i forbindelse med den i § 1, stk. 1, første punktum, nævnte sag.

4. Er en afgørelse i henhold til § 1, stk. 1, første punktum, ikke offentliggjort eller ikke meddelt foreningen i overensstemmelse med de gældende bestemmelser, skal en indsigelse rejses eller en klage fremsættes inden for et år efter det tidspunkt, hvor foreningen fik eller burde have fået kendskab til afgørelsen […]

5. Retsmidler i henhold til stk. 1 er begrundede

såfremt afgørelsen i henhold til § 1, stk. 1, første punktum, eller en undladelse af at træffe en sådan, udgør en tilsidesættelse af bestemmelser til beskyttelse af miljøet og kan have betydning for afgørelsen,

når der er tale om retsmidler iværksat til prøvelse af anlægsplaner for så vidt som de konstateringer, der begrunder lovligheden af et projekt, som er omfattet af forpligtelsen til at foretage en [miljøkonsekvensvurdering], udgør en tilsidesættelse af bestemmelser til beskyttelse af miljøet,

og tilsidesættelsen vedrører miljøbeskyttelsesinteresser, som ifølge foreningens vedtægter er omfattet af dens formål. Afgørelser i henhold til § 1, stk. 1, første punktum, er endvidere omfattet af forpligtelsen til at foretage en miljøkonsekvensvurdering.«

21. UmwRG's § 4 lyder:

»1. En afgørelse om et projekts lovlighed i henhold til § 1, stk. 1, første punktum, nr. 1), kan kræves ophævet, såfremt en i henhold til bestemmelserne i [UVPG] […]

foreskrevet miljøkonsekvensvurdering eller

foreskrevet foreløbig konkret vurdering af, om der er pligt til en miljøkonsekvensvurdering,

ikke er gennemført, heller ikke efterfølgende. [...]

[…]

3. Stk. 1 og 2 finder tilsvarende anvendelse på retsmidler, der iværksættes af parter i henhold til [VwGO's] § 61, nr. 1) og 2).«

22. UmwRG's § 5 er affattet således:

»1. Denne lov gælder for sager i henhold til § 1, stk. 1, første punktum, der er påbegyndt eller skulle være påbegyndt efter den 25. juni 2005. Første punktums første led finder kun anvendelse på afgørelser i henhold til § 1, stk. 1, første punktum, der er blevet endelige før den 15. december 2006.

[...]

3. Sager om anerkendelse, der allerede er indledt i henhold til denne lov, afsluttes af Umweltbundesamt i medfør af de bestemmelser, der var gældende indtil den 28. februar 2010.

4. Sager, hvori der skal træffes afgørelse i henhold til § 1, stk. 1, første punktum, nr. 1), sager om godkendelse i henhold til § 1, stk. 1, første punktum, nr. 2), eller sager, hvori der er iværksat retsmidler i henhold til § 2, og som var verserende den 12. maj 2011, eller som blev indledt efter denne dato, og som ikke var endeligt afsluttet den 29. januar 2013, afsluttes i henhold til bestemmelserne i denne lov i den affattelse, der var gældende indtil den 29. januar 2013. Uanset første punktum finder § 4, stk. 1, ikke anvendelse på sager, der er indbragt for domstolene, og som er anlagt før den 29. januar 2013.«

III – **Den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen**

23. Den 18. december 2006 modtog Kommissionen en klage om, at artikel 10a i direktiv 85/337, nu artikel 11 i direktiv 2011/92, og artikel 15a i direktiv 96/61, nu artikel 25 i direktiv 2010/75, ikke var blevet gennemført korrekt ved UmwRG's § 2.

24. Efter klagens modtagelse sendte Kommissionen den 1. oktober 2012 en åbningsskrivelse til Forbundsrepublikken Tyskland om tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75. Forbundsrepublikken Tyskland besvarede åbningsskrivelsen den 30. november 2012. Den 26. april 2013 tilsendte Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland en begrundet udtalelse, som Forbundsrepublikken Tyskland besvarede den 10. juli 2013.

25. Kommissionen har anlagt dette søgsmål den 21. marts 2014.

26. Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75, idet den:

— principielt anser bestemmelserne i direktiv 2011/92 og direktiv 2010/75 for ikke at tillægge subjektive rettigheder og dermed i vid udstrækning udelukke, at borgerne kan gøre dem gældende for en domstol (VwGO's § 113, stk. 1, første punktum)

— begrænser ophævelsen af afgørelser på grund af processuelle fejl til de tilfælde, hvor der fuldstændig mangler en foreskrevet miljøkonsekvensvurdering, eller hvor der mangler en foreskrevet foreløbig vurdering (UmwRG's § 4, stk. 1), og til tilfælde, hvor sagsøgeren beviser, at den processuelle fejl havde årsagsforbindelse med afgørelsens resultat (VwVfG's § 46) og sagsøgerens retsstilling er berørt

— begrænser søgsmålsretten og omfanget af domstolsprøvelsen til indsigelser, der allerede blev rejst inden for indsigelsesfristen i den forvaltningssag, der har ført til vedtagelsen af afgørelsen (UmwRG's § 2, stk. 3, og VwVfG's § 73, stk. 4),

— i sager, der blev indledt efter den 25. juni 2005 og afsluttet før den 12. maj 2011, begrænser miljøforeningers søgsmålsret til retsforskrifter, der giver borgere rettigheder (UmwRG's § 2, stk. 1, sammenholdt med § 5, stk. 4)

— i sager, der blev indledt efter den 25. juni 2005 og afsluttet før den 12. maj 2011, begrænser omfanget af domstolsprøvelsen af miljøforeningers retsmidler til retsforskrifter, der giver borgerne rettigheder (den tidligere affattelse af UmwRG's § 2, stk. 1, sammenholdt med UmwRG's § 5, stk. 4), og

— generelt undtager forvaltningssager, der blev indledt før den 25. juni 2005, fra UmwRG's anvendelsesområde (UmwRG's § 5, stk. 4).

27. Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

28. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 13. august 2014 har Republikken Østrig fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Forbundsrepublikken Tyskland. Republikken Østrig har nedlagt påstand om frifindelse, og om at Kommissionen tilpligtes at betale sagen omkostninger.

29. Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 12. marts 2015.

IV – **Søgsmålet**

A – *Første klagepunkt om den i VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, foreskrevne begrænsning af domstolsprøvelsen*

1. Parternes argumenter

30. Kommissionen har anført, at VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, ikke er forenelig med artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75, for så vidt som denne bestemmelse begrænser adgangen til domstolsprøvelse af afgørelser til de bestemmelser, der tillægger borgerne rettigheder. Kommissionen har anført, at Domstolen i præmis 37 i dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) og i præmis 48 i dom Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712) har fastslået, at den berørte offentlighed principielt kan påberåbe sig enhver processuel fejl. Efter Kommissionens opfattelse er den omhandlede begrænsning i lighed med de andre begrænsninger, der er genstand for den foreliggende sag, i strid med formålet om at sikre en vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse i henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 2 og 3.

31. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at Domstolen i dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 45) fastslog, at det var tilladt den nationale lovgiver at begrænse de rettigheder, hvis tilsidesættelse kan påberåbes af en borger i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af artikel 11 i direktiv 2011/92. Forbundsrepublikken Tyskland har i denne forbindelse anført, at det følger af VwGO's § 42, stk. 2, at betingelsen for at antage et søgsmål om ophævelse eller påbud til realitetsbehandling er, at den individuelle sagsøger gør gældende, at vedkommendes »rettigheder« er blevet krænket ved den pågældende forvaltningsakt eller ved afslaget på at vedtage en sådan akt, og at borgerne i den tyske retsorden ikke er tillagt en generel ret til at kræve, at loven skal finde anvendelse.

32. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at arten og omfanget af den prøvelse, som de nationale retter skal foretage, ikke er reguleret ved artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75. Forbundsrepublikken Tyskland har endvidere anført, at Domstolen endnu ikke har taget detaljeret stilling til disse spørgsmål, og at medlemsstaterne råder over en vid skønsbeføjelse på området for klage og domstolsprøvelse. Efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse indeholder artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75 ikke detaljerede krav til omfanget af prøvelsen af den retlige beskyttelse, idet det ifølge disse bestemmelser kun kræves, at der indføres retsmidler, som gør det muligt at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse.

33. Forbundsrepublikken Tyskland er af den opfattelse, at en retsforskrift som den i VwGO's § 113, stk. 1, omhandlede, som gør ophævelsen af afgørelsen om godkendelse betinget af, at der er sket tilsidesættelse af de offentlige subjektive rettigheder, der tilkommer en individuel sagsøger, indebærer, at der ikke opstår selvmodsigelser ved vurderingen af, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, og om det er velbegrundet. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at når spørgsmålet om, hvorvidt søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, i lighed med VwGO's § 42, stk. 2, afhænger af, om den pågældende har mulighed for at gøre gældende, at vedkommendes egne rettigheder er blevet krænket, skal dette anses for udtryk for den opfattelse, at det for så vidt angår individuelle retsmidler kun er en krænkelse af sådanne rettigheder, der kan medføre den retlige konsekvens, som sagsøgeren ønsker at opnå, nemlig at godkendelsen ophæves.

34. Republikken Østrig har anført, at medlemsstaterne i medfør af artikel 11 i direktiv 2011/92 kan gøre adgangen til prøvelse ved en domstol afhængig af, at der foreligger en tilstrækkelig interesse, eller at der stilles krav om, at det gøres gældende, at en rettighed er krænket, når dette er en forudsætning i henhold til en medlemsstats forvaltningsretlige regler. Republikken Østrig har anført, at den nærmere fastlæggelse af kriteriet om tilstrækkelig interesse i at få adgang til prøvelse ved en domstol og kriteriet om, at »en rettighed er krænket«, henhører under staternes nationale lovgivning. Republikken Østrig har anført, at artikel 11 i direktiv 2011/92 ikke på nogen måde foreskriver, at alle medlemmer af den berørte offentlighed, der kan gøre en retlig interesse gældende, skal tillægges en søgsmålsret. Medlemsstaterne har inden for rammerne af artikel 11 i direktiv 2011/92 en vid skønsbeføjelse, der således giver mulighed for at begrænse borgernes søgsmålsret til kun at omfatte offentlige subjektive rettigheder [9].

2. Bedømmelse

a) Formaliteten vedrørende det foreliggende klagepunkt

35. Kommissionen skal i enhver stævning indgivet i medfør af artikel 258 TEUF i henhold til artikel 21, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 38, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement præcist angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og i alt fald kort angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne støttes på. Det følger heraf, at Kommissionens søgsmål skal indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for dens grunde til at antage, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en af sine forpligtelser i henhold til traktaterne [10].

36. Det fremgår af Kommissionens argumentation og konklusion vedrørende det foreliggende klagepunkt, at dette klagepunkt netop vedrører den omstændighed, at VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, ikke er forenelig med artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75. Selv om Kommissionens konklusion ganske vist er udfærdiget noget uklart, fremgår det uden tvivl af

9 — Herved forstås subjektive rettigheder, der tillægges borgerne ved offentligretlige bestemmelser.

10 — Dom Kommissionen mod Nederlandene (C-508/10, EU:C:2012:243, præmis 35 og 36 og den deri nævnte retspraksis).

stævningen, at Kommissionen er af den opfattelse, at VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, begrænser domstolsprøvelsen af forvaltningsakter, for så vidt som forvaltningsdomstolen kun kan ophæve en ulovlig afgørelse, når sagsøgerens rettigheder derved krænkes, og når denne begrænsning er i strid med artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75.

37. Såvel Forbundsrepublikken Tysklands svarskrift som Republikken Østrigs interventionsindlæg indeholder i øvrigt klare og præcise bemærkninger vedrørende dette retlige spørgsmål. Forbundsrepublikken Tyskland har endvidere under retsmødet fremhævet, at den omhandlede begrænsning i VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, udgør en grundsten i tysk forvaltningsret, og at den ikke er i strid med artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75, hvilket viser, at Forbundsrepublikken Tyskland fuldt ud har forstået klagepunktets rækkevidde.

38. Det skal imidlertid bemærkes, at både Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland har fremsat bemærkninger vedrørende UmwRG's § 4, stk. 1 og 3, inden for rammerne af det foreliggende klagepunkt.

39. Det fremgår af Forbundsrepublikken Tysklands bemærkninger, at det følger af de nævnte bestemmelser, at en undladelse af at foretage en foreskrevet miljøkonsekvensvurdering eller af at foretage en foreskrevet foreløbig konkret vurdering af, om det er pligt til en miljøkonsekvensvurdering, udgør en tilsidesættelse, som direkte medfører, at den pågældende afgørelse skal ophæves, selv når søgsmålet er anlagt af en borger. Disse bestemmelser udgør derfor en form for lex specialis i forhold til VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, og VwVfG's § 46, idet disse bestemmelser ikke indebærer et krav om, at det for at ophæve en afgørelse i visse konkrete tilfælde godtgøres af en borger, at der er sket en tilsidesættelse af en subjektiv rettighed, eller at det foreligger årsagsforbindelse mellem den processuelle fejl og den anfægtede afgørelses indhold. De nævnte bestemmelser lemper således kravene i VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, og VwGO's § 46.

40. Kommissionen har derimod i stævningen og i forbindelse med sit mundtlige indlæg under retsmødet hævdet, at UmwRG's § 4, stk. 1 og 3, anvendes og forstås i tysk retspraksis på den måde, som Forbundsrepublikken Tyskland har redegjort for.

41. Når dette er sagt, omhandler Kommissionens konklusion imidlertid kun VwGO's § 113, stk. 1, første punktum. Jeg er derfor af den opfattelse, at det foreliggende klagepunkt kun vedrører omfanget af VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, og ikke af UmwRG's § 4, stk. 1 og 3. Det første klagepunkt skal derfor afvises fra realitetsbehandling for så vidt som Forbundsrepublikken Tyskland foreholdes at have tilsidesat artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75 gennem retspraksis vedrørende UmwRG's § 4, stk. 1 og 3.

42. Jeg vil derfor begrænse dette forslag til afgørelse vedrørende det første klagepunkt til at angå VwGO's § 113, stk. 1, første punktum. Det andet klagepunkt vedrører imidlertid udtrykkeligt foreneligheden af UmwRG's § 4, stk. 1, med EU-retten.

b) Om indholdet

i) Indledende bemærkninger

43. Det bemærkes, at det foreliggende klagepunkt vedrører søgsmål, der er anlagt af fysiske og juridiske personer (herefter »borgerne«), der ikke udgør ikke-statslige miljøbeskyttelsesforeninger, der har en privilegeret adgang til klage og domstolsprøvelse i henhold til artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75[11].

44. Artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92 og artikel 25, stk. 1, i direktiv 2010/75 bestemmer, at det skal være muligt »at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed« af de afgørelser, handlinger eller undladelser, der er omfattet af direktiv 2011/92 om offentlig deltagelse, eller af artikel 24 i direktiv 2010/75[12], ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ.

45. Når der ikke i EU-retten er fastsat regler på området, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin retsorden at fastlægge procesreglerne for søgsmål, der skal sikre beskyttelse af de rettigheder, borgerne har i henhold til EU-retten, idet disse regler i overensstemmelse med ækvivalensprincippet, ikke må være mindre gunstige end dem, der vedrører tilsvarende søgsmål af intern karakter eller, i overensstemmelse med effektivitetsprincippet, gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt i praksis at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten[13].

46. Det er væsentligt at bemærke, at de omhandlede EU-retlige bestemmelser skal fortolkes i lyset af og henset til formålene med Århuskonventionen, der er udtryk for et ønske om at forbinde de medlemmer af den berørte offentlighed, som har tilstrækkelig interesse, eller som hævder, at en rettighed er krænket, med henblik på at sikre bevarelsen, beskyttelsen og forbedringen af miljøkvaliteten og beskyttelsen af den menneskelige sundhed[14].

47. Det er åbenbart, at formålet med de omhandlede EU-retlige bestemmelser er at give den berørte offentlighed en vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse. Dette formål er et ledende princip og udgør derfor en vigtig fortolkningskilde. Jeg er i overensstemmelse med generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i sagen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 70), af den opfattelse, at »[f]ormålet med at give »vidtgående adgang« til domstolsprøvelse danner den ramme, inden for hvilken medlemsstaterne kan udøve deres lovgivningsmæssige skøn«.

11 — Domstolen fastslog i præmis 45 i dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), at »selv om det er tilladt den nationale lovgiver at begrænse de rettigheder, hvis tilsidesættelse kan påberåbes af en borger i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en af disse afgørelser, handlinger eller undladelser, der er omfattet af artikel 10a i direktiv 85/337, til kun at omfatte offentlige subjektive rettigheder, kan en sådan begrænsning ikke finde anvendelse som sådan for miljøbeskyttelsesforeninger, idet formålene med artikel 10a, stk. 3, sidste punktum, i direktiv 85/337 ellers ville blive tilsidesat«.

12 — Bestemmelsen har overskriften »Adgang til informationer og offentlighedens indsigt i godkendelsesproceduren«.

13 — Jf. domme Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 43) og Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 28). Kommissionen har ikke inden for rammerne af den foreliggende sag hævdet, at den omhandlede bestemmelse ikke overholder ækvivalensprincippet. Det foreliggende klagepunkt vedrører derfor effektivitetsprincippet. Jeg bemærker, at de to nævnte domme omhandler artikel 10a i direktiv 85/33785/337. Jeg erindrer imidlertid om, at artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75 for så vidt angår disse bestemmelses virkninger har det samme indhold som artikel 10a i direktiv 85/33785/337. Det følger heraf, at retspraksis vedrørende denne artikel finder tilsvarende anvendelse på de i den foreliggende sag omhandlede bestemmelser. Jf. punkt 10 i dette forslag til afgørelse.

14 — Jf. domme Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 41) og Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 45).

ii) Begrænsning af muligheden for at antage et af en borger anlagt søgsmål til realitetsbehandling i henhold til artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92 og artikel 25, stk. 1, i direktiv 2010/75

48. Det fremgår klart af artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92 og artikel 25, stk. 1, i direktiv 2010/75, at medlemsstaterne kan fastsætte og dermed begrænse muligheden for at antage et af en borger anlagt søgsmål til realitetsbehandling [15] under forudsætning af, at en sådan begrænsning er forenelig med målet om at give den berørte offentlighed en vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse. De nævnte bestemmelser giver i denne forbindelse medlemsstaterne mulighed for at vælge mellem to kriterier med henblik på at begrænse muligheden for at antage søgsmål, der er anlagt af borgerne, til realitetsbehandling.

49. Domstolen fastslog i præmis 38 i dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), at »[h]vad angår formalitetsbetingelserne for søgsmål indeholder [de nævnte bestemmelser] to muligheder: Et søgsmåls antagelse til realitetsbehandling kan betinges af en »tilstrækkelig interesse« eller af, at sagsøgeren gør gældende, at »en rettighed er krænket«, alt efter om den nationale lovgivning gør brug af den ene eller den anden af disse betingelser« [16]. De formalitetsbetingelser for søgsmål, der er anlagt af borgerne, som fremgår af artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75 forhindrer derfor, at borgerne kan anlægge generelle søgsmål med henblik på at få prøvet lovligheden af de forvaltningsafgørelser, der er omfattet af de omhandlede direktiver [17].

iii) Vurdering af sagens realitet

50. Jeg skal nævne, at selv om artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92 og artikel 25, stk. 1, i direktiv 2010/75 bestemmer, at medlemsstaterne kan fastsætte betingelser for at antage et søgsmål til realitetsbehandling, foreskriver de samme bestemmelser, at de afgørelser, handlinger eller undladelser, der er omfattet af disse artikler, skal kunne indbringes for en domstol med henblik på at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed.

51. Det fremgår endvidere af fast retspraksis, at artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92 og artikel 25, stk. 1, i direktiv 2010/75 på ingen måde har begrænset de anbringender, der kan påberåbes til støtte for et sådant søgsmål [18].

iv) Kriteriet i tysk ret om tilsidesættelse af sagsøgerens subjektive rettigheder som grundlag for retten til at få en ulovlig afgørelse ophævet

– VwGO's § 42, stk. 2, og VwGO's § 113, stk. 1, første punktum

52. Det er ubestridt, at anvendelsen af VwGO's § 42, stk. 2, og VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, i tysk forvaltningsret begrænser såvel muligheden for at antage søgsmål, der er anlagt af en borger, til realitetsbehandling, som deres ret til at få ophævet en afgørelse.

15 — Artikel 11, stk. 3, i direktiv 2011/92 og artikel 25, stk. 3, i direktiv 2010/75 bestemmer modsætningsvis, at den interesse, som visse ikke-statslige organisationer måtte have, anses for tilstrækkelig. Jf. fodnote 10 i dette forslag til afgørelse.

16 — Artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75 overlader medlemsstaterne betydelig handlefrihed med hensyn til at fastsætte, hvad der skal forstås ved krænkelse af en rettighed (jf. i denne retning domme Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 55, og Gemeinde Altrip m.fl., C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 50).

17 — Jf. punkt 42 i generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), hvori det konstateres, at »[b]estemmelsen om actio popularis i Århuskonventionen findes i artikel 9, stk. 3, som endnu ikke er blevet gennemført i EU-retten […]. Følgelig påhviler der endnu ikke medlemsstaterne en pligt i henhold til EU-retten til at indføre en generel søgsmålsret (actio popularis)«.

18 — Jf. domme Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 37) og Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 36).

53. VwGO's § 42, stk. 2, underlægger således antagelsen til realitetsbehandling af et søgsmål, der er anlagt af en borger, en betingelse om, at sagsøgeren gør gældende, at hans rettigheder er blevet krænket som følge af den pågældende forvaltningsakt eller som følge af, at det er blevet afvist at udstede den. En sådan begrænsning forekommer mig udtrykkeligt at være omfattet af artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75, idet Forbundsrepublikken Tyskland klart har valgt den anden formalitetsbetingelse, som medlemsstaterne i medfør af disse artikler kan underlægge et søgsmål.

54. VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, der er den eneste bestemmelse, som er omhandlet i dette klagepunkt [19], vedrører realiteten af et søgsmål, der anlægges af en borger. Det foreskrives i denne bestemmelse, at forvaltningsdomstolen kun kan ophæve en ulovlig forvaltningsakt, når sagsøgerens subjektive rettigheder derved krænkes. Forbundsrepublikken Tyskland har videre anført, at efterprøvelsen af, om akten er lovlig, foretages før det undersøges, om sagsøgerens rettigheder er blevet krænket ved de konstaterede ulovligheder. Forbundsrepublikken Tyskland har tilføjet, at en akt kun ophæves, såfremt sagsøgerens rettigheder er blevet krænket ved disse ulovligheder [20]. Forbundsrepublikken Tyskland nuancerede under retsmødet den 12. marts 2015 sit indlæg, idet den anførte, at de tyske retter i visse tilfælde udviser en retlig pragmatisme ved ikke at undersøge lovligheden af den pågældende forvaltningsakt, når de subjektive rettigheder ikke er blevet krænket.

55. Det følger heraf, at ophævelsen af en forvaltningsakt i medfør af VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, i det mindste kræver, at den af retten konstaterede ulovlighed skal have »sammenhæng« med en tilsidesættelse af sagsøgerens subjektive rettigheder [21], og dette selv om sagsøgerens søgsmål kan antages til realitetsbehandling i medfør af VwGO's § 42, stk. 2.

– Tilsidesættelse af artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75

56. Det fremgår klart af artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92 og artikel 25, stk. 1, i direktiv 2010/75, at betingelsen om, at sagsøgeren skal gøre gældende, at »en rettighed er krænket« vedrører søgsmålets formalitet og ikke dets realitet.

57. Det bemærkes nemlig, at artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92 og artikel 25, stk. 1, i direktiv 2010/75 på ingen måde har begrænset de anbringender vedrørende realiteten, der kan påberåbes til støtte for et søgsmål, der er anlagt i medfør af disse bestemmelser. Den begrænsning af retten til at få ophævet en akt, der foreskrives i VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, indebærer imidlertid, at der sker en begrænsning af de anbringender, som en borger kan fremsætte vedrørende realiteten, til støtte for sit søgsmål.

58. Ved at begrænse borgerens ret til at få en akt ophævet til de tilfælde, hvor den tyske forvaltningsdomstol (forudgående eller samtidig) fastslår, at akten er ulovlig, skaber VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, ud over formalitetsbetingelsen en yderligere hindring for retten til adgang til klage og domstolsprøvelse, der ikke på nogen måde foreskrives i artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75, og skader dermed i betydeligt omfang formålet med og den effektive virkning af de to bestemmelser ved at begrænse rækkevidden og betydningen af domstolsprøvelsen.

19 — Jf. punkt 38-41 i dette forslag til afgørelse.

20 — Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at »retten i henhold til VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, skal ophæve forvaltningsakten og en eventuel klageafgørelse, såfremt forvaltningsakten er ulovlig, *og sagsøgerens rettigheder herved krænkes*. […] Bestemmelsen regulerer den situation, hvor retten skal ophæve forvaltningsakten inden for rammerne af en forvaltningssag. Domstolsprøvelsen sker derefter ad to omgange. Først foretager retten en grundig undersøgelse af, om forvaltningsakten er ulovlig, dvs. om den er behæftet med retlige fejl. Derefter undersøger retten, om »sagsøgerens rettigheder« »herved«, dvs. som følge af de konstaterede retlige fejl, er blevet krænket«. Min fremhævelse. Jf. punkt 40 i Forbundsrepublikken Tysklands svarskrift.

21 — I sag Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712) ønskede den forelæggende ret (Bundesverwaltungsgericht, Tyskland) oplyst, om dette krav om »sammenhæng« eller »parallelitet« var foreneligt med EU-retten. Domstolen besvarede ikke dette spørgsmål, idet den fastslog, at »den forelæggende ret ikke selv er fremkommet med nogen præcisering vedrørende betingelserne for statuering heraf, og at der ikke er nogen begrundelser i forelæggelsesafgørelsen, som gør det muligt for Domstolen at afgøre, om en undersøgelse af dette kriterium kan være nyttigt med henblik på afgørelsen af tvisten i hovedsagen« (jf. præmis 55).

59. Jeg bemærker i denne forbindelse, at Forbundsrepublikken Tyskland under retsmødet den 12. marts 2015 som svar på et spørgsmål fra Domstolen om, hvilken interesse en borger har i, at det blot fastslås, at en akt er ulovlig, medgav, at selv om de tyske forvaltningsmyndigheder har mulighed for at tilbagekalde den ulovlige akt, er de imidlertid ikke forpligtet til at gøre dette.

60. Selv om enhver ulovlighed [22] – hvor ubetydelig den end måtte være – ikke nødvendigvis fører til ophævelsen af en akt, har den tyske forvaltningsdomstols blotte fastslåelse af, at en akt er ulovlig, ikke den samme retlige værdi som en ophævelse af selve akten.

61. En begrænsning af borgerens ret til at få ophævet en akt, der er erklæret ulovlig, gør det endvidere vanskeligere at beskytte miljøet, idet det udtrykkeligt anføres i 27. betragtning til direktiv 2010/75, at den berørte offentlighed bør »have mulighed for at gå rettens vej for at bidrage til beskyttelsen af retten til at leve i et miljø, der er foreneligt med personlig sundhed og velfærd [23].«

62. Jeg finder derfor, at det første klagepunkt er begrundet.

63. Det følger heraf, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75 ved i medfør af VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, at begrænse borgernes ret til at få ophævet en akt til de tilfælde, hvor den tyske forvaltningsdomstol fastslår eller har fastslået, at den pågældende akt er ulovlig.

B – *Andet klagepunkt om eksistensen af en ret til at få ophævet en akt, alene i de tilfælde, hvor der ikke er foretaget en miljøkonsekvensvurdering, og begrænsningen af denne ret til de tilfælde, hvor miljøkonsekvensvurderingen er foretaget på en ikke-forskriftsmæssig måde (UmwRG's § 4, stk. 1), samt om kravet om, at der både skal foreligge årsagsforbindelse mellem den processuelle fejl og afgørelsens resultat, og ske en påvirkning af sagsøgerens retsstilling (VwVfG's § 46 og VwGO's § 113, stk. 1, første punktum)*

64. Dette klagepunkt falder således i to led. Det første led vedrører spørgsmålet om, hvorvidt UmwRG's § 4, stk. 1, er forenelig med artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75, og det andet led vedrører spørgsmålet om, hvorvidt VwVfG's § 46 og VwVfG's § 113, stk. 1, første punktum, er forenelig med de samme artikler.

1. Første led – eksistensen af en ret til at få ophævet en akt alene i de tilfælde, hvor der ikke er foretaget en miljøkonsekvensvurdering, og begrænsningen af denne ret til de tilfælde, hvor miljøkonsekvensvurderingen er foretaget på en ikke-forskriftsmæssig måde (UmwRG's § 4, stk. 1)

a) Parternes argumenter

65. Kommissionen har anført, at en afgørelse om godkendelse i henhold til UmwRG's § 4, stk. 1, kun kan ophæves, uden at de yderligere betingelser, der foreskrives i VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, er opfyldt, når der ikke er foretaget en miljøkonsekvensvurdering. Såfremt der er foretaget en sådan vurdering, men hvor den ikke opfylder betingelserne i direktiv 2011/92, er det imidlertid ikke muligt at få den prøvet i medfør af denne nationale bestemmelse. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at UmwRG's § 4, stk. 1, ikke er forenelig med artikel 11 i direktiv 2011/92.

22 — For så vidt angår formaliteten eller realiteten.

23 — Jeg kan i denne henseende tilslutte mig generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:422, punkt 92-101), hvori det anføres, at selve forpligtelsen for en borger til i forbindelse med realitetsbehandlingen at gøre en subjektiv rettighed gældende ikke er i overensstemmelse med effektivitetsprincippet og ikke udgør en tilfredsstillende gennemførelse af de pågældende bestemmelser i EU-retten.

66. Efter Kommissionens opfattelse følger det af Domstolens praksis, at en bestemmelse, der gennemfører et direktiv, skal være tilstrækkelig klar og præcis, navnlig når den skaber rettigheder for borgerne, således at de berettigede sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald håndhæve disse ved de nationale domstole [24]. Kommissionen har anført, at dette ikke er tilfældet i Tyskland, og at Forbundsrepublikken Tyskland skal træffe passende foranstaltninger for at sikre dette i overensstemmelse med pligten til loyalt samarbejde.

67. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at UmwRG's § 4, stk. 1 og 3, kun regulerer de tilfælde, hvor der slet ikke er foretaget en miljøkonsekvensvurdering eller en foreløbig vurdering forud for en miljøkonsekvensvurdering, og de tilfælde, hvor en foreløbig vurdering forud for en miljøkonsekvensvurdering ikke overholder kravene i UVPG's § 3a, nr. 4).

68. Efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse er det for så vidt angår alle andre processuelle fejl, herunder uregelmæssigheder i forbindelse med gennemførelsen af miljøkonsekvensvurderingen, i henhold til VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, muligt at indbringe et søgsmål for en domstol og at gøre retten til at få en forvaltningsakt ophævet gældende. Forbundsrepublikken Tyskland har tilføjet, at retten til ophævelse kun undtagelsesvis udelukkes, såfremt betingelserne i VwVfG's § 46 er opfyldt.

b) Bedømmelse

69. Selv om en sammenfatning af det foreliggende klagepunkts første led faktisk omhandler de to EU-retlige bestemmelser, som også nævnes stævningens påstande, må det imidlertid bemærkes, at gennemgangen af dette led af klagepunktet kun vedrører artikel 11 i direktiv 2011/92. UmwRG's § 4, stk. 1, omhandler endvidere kun undladelsen af at foretage en konsekvensvurdering eller en foreløbig konkret vurdering af, om der er pligt til en miljøkonsekvensvurdering, hvilket er genstanden for direktiv 2011/92. Jeg bemærker endvidere, at Kommissionen adspurgt herom under retsmødet ikke selv kunne forklare, hvorfor artikel 25 i direktiv 2010/75 er relevant for det foreliggende klagepunkts første led. Under disse omstændigheder er det min opfattelse, at klagepunktet skal begrænses til alene at angå artikel 11 i direktiv 2011/92.

70. Det andet klagepunkts første led omhandler den måde, hvorpå artikel 11 i direktiv 2011/92 er blevet gennemført i tysk ret. Dette første led vedrører den omstændighed, at UmwRG's § 4, stk. 1, er begrænset til de tilfælde, hvor der ikke er blevet foretaget en miljøkonsekvensvurdering eller en foreløbig vurdering forud for en miljøkonsekvensvurdering

71. Forbundsrepublikken Tyskland har i sin gennemgang af national ret anført, at »[UmwRG] indeholder bestemmelser *om gennemførelsen* af artikel 11 i direktiv [2011/92] og artikel 25 i direktiv [2010/75]« [25]. Forbundsrepublikken Tyskland har videre anført, at »UmwRG's § 4 regulerer de retlige konsekvenser af, at der ikke foretages en foreskrevet miljøkonsekvensvurdering (MKV) eller en foreløbig konkret vurdering af, om der er pligt til en miljøkonsekvensvurdering«. Det følger af § 4, stk. 1 og 3, at en sådan fejl indebærer, at afgørelsen skal ophæves. Loven indeholder ikke bestemmelser om andre processuelle fejl, f.eks. om en ukorrekt gennemførelse af en miljøkonsekvensvurdering. Sådanne processuelle fejl skal vurderes på grundlag af [VwVfG's] § 46« [26].

24 — Dom Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-530/11, EU:C:2014:67, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

25 — Min fremhævelse. Jf. punkt 6 i svarskriftet.

26 — Jf. punkt 8 i svarskriftet.

72. Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) ønskede med sit andet spørgsmål i den sag, der gav anledning til dom Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 38), oplyst, om artikel 10a i direktiv 85/337, der har samme indhold som artikel 11 i direktiv 2011/92 [27], skulle »fortolkes således, at den er til hinder for, at medlemsstaterne begrænser anvendelsen af bestemmelserne til gennemførelse af denne artikel alene til det tilfælde, hvor lovligheden af en afgørelse anfægtes, som følge af at der ikke blev foretaget en miljøvurdering, uden at udvide denne anvendelse til det tilfælde, hvor der blev gennemført en sådan vurdering, men denne er ulovlig«.

73. Det fremgår af punkt 63 i generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:422), at Forbundsrepublikken Tyskland havde argumenteret for, »at den tyske lovgivning allerede opfylder disse krav, da en afgørelse om tilladelse i henhold til VwVfG's § 46, der finder anvendelse sideløbende med UmwRG's § 4, stk. 1, også kan kræves ophævet i tilfælde af en fejlagtig gennemførelse af en miljøvurdering.«

74. Domstolen fastslog imidlertid i præmis 37 i afgørelsen i denne sag, at »[d]e nationale bestemmelser til gennemførelse af [artikel 10a i direktiv 85/337] derfor ikke [kan] begrænse deres anvendelse til alene de tilfælde, hvor anfægtelsen af lovligheden hviler på anbringendet om, at der ikke er gennemført en vurdering af indvirkninger på miljøet. Såfremt det udelukkes, at disse nationale bestemmelser finder anvendelse i det tilfælde, hvor en gennemført vurdering af indvirkninger på miljøet er behæftet med, endog alvorlige, fejl, vil dette i det væsentlige fratage bestemmelserne i direktiv 85/337 vedrørende offentlig deltagelse deres effektive virkning. En sådan udelukkelse vil følgelig være i strid med formålet om at sikre en vidtgående adgang til retsinstanser som omhandlet i dette direktivs artikel 10a«.

75. Det fremgår således klart af dom Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 32), at tysk ret efter Domstolens opfattelse hverken havde afhjulpet eller udbedret utilstrækkelighederne i UmwRG's §4, stk. 1, i forbindelse med gennemførelsen af artikel 10a i direktiv 85/337 (og dermed artikel 11 i direktiv 2011/92).

76. Da jeg ikke finder grundlag for at rejse tvivl om denne retspraksis, er det min opfattelse, at det andet klagepunkts første led er begrundet [28].

77. Det følger heraf, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 11 i direktiv 2011/92, ved at begrænse rækkevidden af UmwRG's § 4, stk. 1, om ophævelsen af afgørelser på grund af processuelle fejl til de tilfælde, hvor der fuldstændig mangler en foreskrevet miljøkonsekvensvurdering, eller hvor der mangler en foreskrevet foreløbig vurdering.

2. Andet led: kravet om årsagsforbindelse og om påvirkning af en materiel retsstilling

a) Parternes argumenter

78. Kommissionen har anført, at det i Tyskland følger af fast retspraksis vedrørende anvendelsen af VwVfG's § 46, at en borgers påstand om, at en afgørelse om en miljøkonsekvensvurdering er behæftet med en processuel fejl, kun kan føre til, at den nævnte afgørelse ophæves, såfremt der består en konkret mulighed for, at afgørelsen ville have haft et andet indhold uden denne fejl (krav om »årsagsforbindelse«).

79. Det påhviler endvidere sagsøgeren at godtgøre, at der foreligger årsagsforbindelse.

27 — Jf. punkt 10 i dette forslag til afgørelse.

28 — Det andet klagepunkts første led er logisk forbundet med det første klagepunkt. UmwRG's § 4, stk. 1, sikrer ikke en korrekt gennemførelse af artikel 10a i direktiv 85/33785/337 (og dermed artikel 11 i direktiv 2011/92), idet denne bestemmelse ikke finder anvendelse i de tilfælde, hvor der er foretaget en ikke-forskriftsmæssig miljøkonsekvensvurdering, idet sådanne vurderinger er omfattet af VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, der er genstand for det første klagepunkt, som jeg har foreslået Domstolen at tage til følge.

80. Kommissionen har anført, at det i forbindelse med anvendelsen af direktiv 2011/92 ikke er udfaldet af proceduren til vedtagelse af afgørelsen, som er det vigtigste aspekt. Kommissionen er af den opfattelse, at direktiv 2011/92 hovedsageligt skal sikre, at alle de direkte og indirekte virkninger, der kan have en indvirkning på miljøet, bliver undersøgt, at offentligheden modtager oplysninger om det planlagte projekt, og at den har mulighed for at deltage i proceduren til vedtagelse af afgørelsen. Kontrollen af, om de processuelle bestemmelser overholdelse, har således en væsentlig betydning. National ret bør derfor indeholde bestemmelse om, at afgørelsen skal ophæves i tilfælde af, at der er begået alvorlig fejl ved anvendelsen af de processuelle krav, uden at sagsøgeren pålægges at godtgøre, at fejlen havde årsagsforbindelse med afgørelsens resultat. Hvad angår direktiv 2011/92 må en tilsidesættelse af offentlighedens ret til oplysninger og ret til at deltage i hvert fald anses for alvorlige processuelle fejl.

81. Efter Kommissionens opfattelse følger det af dom Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 52), at såvel fordelingen af bevisbyrden som domstolsprøvelsen i Tyskland ikke opfylder kriterierne i direktiv 2011/92. Kommissionen har endvidere anført, at den komité, der er nedsat til overvågning af overholdelsen af Århuskonventionens bestemmelser, også deler denne opfattelse for så vidt angår de tilsvarende bestemmelser i den nævnte konvention [29].

82. Kommissionen har endvidere anført, at det følger af fast tysk retspraksis, at en processuel fejl, der vedrør en afgørelse om en miljøkonsekvensvurdering, i henhold til VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, kun kan føre til ophævelse af den nævnte afgørelse, såfremt den processuelle fejl skader sagsøgerens subjektive rettigheder. Kommissionen er af den opfattelse, at denne betingelse er i strid med artikel 11 i direktiv 2011/92. Kommissionen har anført, at en domstol, såfremt et søgsmål kan antages til realitetsbehandling, ikke kan se bort fra processuelle fejl, selv om disse fejl ikke skader sagsøgerens subjektive rettigheder.

83. Forbundsrepublikken Tyskland har heroverfor anført, at VwVfG's § 46 er forenelig med artikel 11 i direktiv 2011/92. Kravet om årsagsforbindelse påvirker i princippet ikke gennemførelsen af de formål, der fremgår af denne sidstnævnte bestemmelse. VwVfG's § 46 finder endvidere kun anvendelse i de tilfælde, hvor der er sket tilsidesættelse af de processuelle bestemmelser, der ikke er omfattet af UmwRG's § 4, stk. 1 og 3.

84. Forbundsrepublikken Tyskland har videre anført, at VwVfG's § 46 er opbygget som en forsvarsregel, der gør det muligt for myndighederne at forsvare sig mod retten til ophævelse af en forvaltningsakt. Da VwVfG's § 46 udgør en forsvarsregel, skal retten tage hensyn hertil i forbindelse med afgørelsen af søgsmålets realitet.

85. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at det altid kan gøres gældende, at en miljøkonsekvensvurdering er gennemført på en ikke-forskriftsmæssig måde, og at dette altid medfører, at sagsøgeren har en ret til ophævelse, for så vidt som den processuelle fejl åbenbart ikke er relevant for afgørelsens resultat. Forbundsrepublikken Tyskland har, som Domstolen fastslog i dom Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 49), anført, at en mindre begrænsning af prøvelsesomfanget for så vidt angår processuelle fejl ikke bringer gennemførelsen af formålene med direktivet om miljøkonsekvensvurdering i fare, når begrænsningen vedrører fejl, der ikke nødvendigvis har konsekvenser, som kan berøre afgørelsens indhold.

86. Forbundsrepublikken Tyskland har endelig anført, at argumentet om, at det påhviler sagsøgeren at bevise, at vedkommendes rettigheder er blevet krænket, ikke er relevant i forhold til gældende ret.

29 — Undersøgelseskomitéen anførte i punkt 83 i sin rapport af 20.12.2013 følgende betragtninger: »Følgelig vil det ikke være foreneligt med konventionen at give offentligheden en teoretisk mulighed for at få prøvet den processuelle lovlighed af de afgørelser, der er omfattet af konventionens artikel 6, idet sådanne søgsmål i praksis afvises eller forkastes som ugrundede af retterne med den begrundelse, at de påståede processuelle fejl ikke er relevante for afgørelsen (dvs. at afgørelsen ikke ville have haft et andet indhold, såfremt der ikke havde foreligget en fejl).«

87. Forbundsrepublikken Tyskland har imidlertid bemærket, at det er hensigten, at der i forbindelse med en ændring af UmwRG vil blive vedtaget en bestemmelse, der præciserer gennemførelsen af artikel 11 i direktiv 2011/92.

b) Bedømmelse

88. Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionens argumentation vedrører anvendelsen af VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, og VwVfG's § 46 på processuelle fejl.

89. Det er ubestridt, at UmwRG's § 4, stk. 1, alene omfatter de tilfælde, hvor der ikke er foretaget en miljøkonsekvensvurdering eller en foreløbig konkret vurdering af, om der er pligt til en miljøkonsekvensvurdering, og ikke de tilfælde, hvor sådanne vurderinger er foretaget fejlagtigt eller på en ikke-forskriftsmæssig måde. I det sidstnævnte tilfælde ophæves den anfægtede afgørelse kun, hvis den processuelle fejl opfylder såvel betingelsen om tilsidesættelse af sagsøgerens subjektive rettigheder i VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, som de betingelser, der er fastsat i VwVfG's § 46.

90. I overensstemmelse med mine konklusioner vedrørende det første klagepunkt er det min opfattelse, at når en miljøkonsekvensvurdering eller en foreløbig konkret vurdering af, om der er pligt til en sådan miljøkonsekvensvurdering, er gennemført fejlagtigt, er de begrænsninger, der er fastsat i VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, som grundlag for retten til at få ophævet den anfægtede afgørelse i strid med artikel 11 i direktiv 2011/92.

91. Hvad angår VwVfG's § 46, der omhandler processuelle fejl, fremgår det klart af Forbundsrepublikken Tysklands bemærkninger og af selve denne bestemmelses ordlyd, at den fastsætter et kriterium om årsagsforbindelse mellem den påberåbte processuelle fejl og indholdet af den endelige anfægtede afgørelse (herefter »årsagskriteriet«) [30].

92. Domstolen fastslog i præmis 47 og 48 i dom Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712), at EU-lovgiver »[…] ikke [har] haft til hensigt at knytte muligheden for at påberåbe en processuel fejl til en betingelse om, at denne har indvirkning på indholdet af den anfægtede endelige afgørelse«[…] Eftersom dette direktiv bl.a. har til formål at fastsætte processuelle garantier, som navnlig muliggør en bedre oplysning og offentlig deltagelse i forbindelse med vurdering af indvirkninger på miljøet af offentlige og private projekter, som kan have en stor indvirkning på dette miljø, er kontrollen med overholdelsen af de processuelle regler på dette område i øvrigt særlig vigtig. I overensstemmelse med formålet om at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse skal denne offentlighed derfor principielt kunne påberåbe sig enhver processuel fejl til støtte for et søgsmål til anfægtelse af lovligheden af de afgørelser, der er omfattet af nævnte direktiv«.

93. Det følger heraf, at der i princippet ikke kan stilles krav om årsagsforbindelse i forbindelse med anvendelsen af artikel 11 i direktiv 2011/92.

94. Domstolen har imidlertid nuanceret denne vurdering i samme doms præmis 49 ved at fastslå, at ikke enhver processuel fejl nødvendigvis har konsekvenser, som kan berøre en endelig afgørelses indhold, og at sådanne fejl derfor ikke nødvendigvis krænker en rettighed. En medlemsstats lovgivning kan under disse omstændigheder foreskrive, at et søgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.

95. Efter min opfattelse skal denne nuancerede tilgang anvendes ikke blot på et søgsmåls formalitet, men også dets realitet, dog under forudsætning af, at der er tale om en ubetydelig processuel fejl, og at denne »ikke er til hinder for en bedre oplysning og offentlig deltagelse i forbindelse med vurdering af indvirkninger på miljøet af offentlige og private projekter«.

30 — Det fremgår af ordlyden af VwVfG's § 46, at denne bestemmelse kun omfatter de såkaldte »relative« processuelle fejl, dvs. de fejl, der gør en akt, som ikke er »ugyldig« i henhold til VwVfG's § 44, mangelfuld (de såkaldte »absolutte« fejl).

96. Da retten til bedre oplysning og offentlig deltagelse klart udgør en af hjørnestenene i direktiv 2011/92[31] og selve formålet med direktivets artikel 11, kan jeg tilslutte mig generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse i sag Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:422, punkt 106), idet han udtaler, at »[f]or særligt vigtige processuelle regler skal der i så henseende ses helt bort fra kravet om årsagssammenhæng i forhold til udfaldet af den administrative procedure«.

97. Det må imidlertid konstateres, at der i tysk ret i medfør af VwVfG's § 46 med undtagelse af de fejl, der er nævnt i VwVfG's § 44[32], og i UmwRG's § 4, stk. 1, i alle tilfælde, herunder også i forhold til de processuelle fejl, der vedrører oplysning og offentlig deltagelse, stilles krav om, at der foreligger årsagsforbindelse mellem den påberåbte fejl og indholdet af den endelige afgørelse, der er anfægtet med henblik på at opnå ophævelse heraf.

98. Uafhængigt af spørgsmålet om bevisbyrden i denne forbindelse gør det krav, der følger af VwVfG's § 46, det efter min opfattelse uforholdsmæssigt vanskeligt for borgerne at udøve deres søgsmålsret og at få adgang til klage og domstolsprøvelse, og udgør af den grund en tilsidesættelse af artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75.

99. Hvad angår spørgsmålet om bevisbyrden har Domstolen under alle omstændigheder i præmis 52 i dom Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712) fastslået, at det i Tyskland »imidlertid [fremgår], at det med henblik på at godtgøre, at en rettighed er krænket, generelt påhviler sagsøgeren at godtgøre, at omstændighederne i den foreliggende sag gør det muligt, at den anfægtede afgørelse ville have været anderledes uden den påberåbte processuelle fejl. Denne fordeling af bevisbyrden til sagsøgeren med henblik på gennemførelsen af årsagskriteriet kan gøre udøvelsen af de rettigheder, som denne er tillagt ved direktiv 85/337, uforholdsmæssigt vanskelig, bl.a. henset til de pågældende procedurers komplekse karakter eller til de komplicerede vurderinger af indvirkningerne på miljøet«.

100. Jeg bemærker, at Forbundsrepublikken Tyskland i øvrigt påtænker at vedtage en bestemmelse, der præciserer spørgsmålet om bevisbyrde og årsagskriteriet[33].

101. Det følger heraf, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75, ved i medfør af VwVfG's § 46 at stille krav om, at der skal foreligge årsagsforbindelse mellem de processuelle fejl vedrørende oplysning og offentlighedens deltagelse og indholdet af den endelige afgørelse, der anfægtes med henblik på at opnå ophævelse heraf.

C – Tredje klagepunkt om forbuddet mod at rejse indsigelse (UmwRG's § 2, stk. 3, og VwVfG's § 73, stk. 4)

1. Parternes argumenter

102. Kommissionen har anført, at den begrænsning af søgsmålsretten til indsigelser, der er rejst i forbindelse med en forvaltningssag, som er nævnt UmwRG's § 2, stk. 3, og VwVfG's § 73, stk. 4, er i strid med artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75. Kommissionen har anført, at sådanne bestemmelser om udelukkelse gør det uforholdsmæssigt vanskeligt for den berørte

31 — Og direktiv 2010/75.

32 — Det fremgår af ordlyden af VwVfG's § 46, at denne bestemmelse alene omfatter »særlig[e] alvorlig[e]« fejl. De fejl, der er nævnt i VwVfG's § 44, stk. 2, er endvidere strengt taget ikke fejl, der vedrører oplysning og offentlig deltagelse i forbindelse med vurdering af indvirkninger på miljøet af offentlige og private projekter.

33 — Jf. punkt 69 i svarskriftet.

offentlighed at udøve retten til at få prøvet lovligheden af afgørelser, udgør en hindring for den vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse, som kræves i henhold til direktiv 2011/92, direktiv 2010/75 og Århuskonventionen, og begrænser den berørte offentligheds ret til effektiv domstolsbeskyttelse.

103. Kommissionen har anført, at et søgsmål er en selvstændig procedure, i hvilken forbindelse det skal være muligt at foretage en fuldstændig prøvelse af den materielle og processuelle lovlighed af en afgørelse, og at de anbringender, der kan fremsættes, ikke må begrænses til de klagepunkter, der allerede er blevet fremsat inden for den korte frist for at rejse indsigelser under forvaltningssagen.

104. Kommissionen deler ikke Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse, hvorefter de tyske bestemmelser om udelukkelse af visse indsigelser er nødvendige af retssikkerhedshensyn og af hensyn til at sikre en effektiv procedure. Efter Kommissionens opfattelse er de præklusive frister for at anfægte forvaltningsmyndighedernes afgørelser ved en domstol tilstrækkelige til at sikre retssikkerheden og procedurernes effektivitet.

105. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at UmwRG's § 2, stk. 3, og VwVfG's § 73, stk. 4, er forenelige med artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75.

106. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at sådanne bestemmelser, der fastsætter et forbud mod at rejse indsigelser, udgør en integrerende del af den nationale retsorden. Forbundsrepublikken Tyskland er af den opfattelse, at artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75 giver medlemsstaterne mulighed for at bevare de instrumenter, der følger af deres retsordener inden for det berørte område.

107. Efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse hviler præklusion på et forældelsesprincip, og præklusionens funktion er navnlig at sikre, at modsatrettede interesser vedrørende et projekt i videst mulige omfang forenes på et tidligt trin i forvaltningssagen. Præklusionsreglerne er derfor særligt vigtige, når der er tale om flersidige retsforhold mellem de retssfærer, der beskytter den projektansvarlige, på den ene side, og de tredjemænd, der måtte være berørt af projektet, på den anden side.

108. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at præklusion hverken gør prøvelsen mere vanskelig eller umulig, idet den tværtimod sikrer, at der i forbindelse med domstolsprøvelsen tages stilling til omstændigheder, der er belyst i videst mulige omfang, og som omfatter alle relevante og indgående undersøgte aspekter. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at kun de omstændigheder, som sagsøgeren kan foreholdes ikke have gjort gældende i forbindelse med forvaltningssagen, er omfattet af præklusion.

109. Republikken Østrig er af den opfattelse, at fastsættelsen af konkrete regler med henblik på at begrænse søgsmålsretten udgør en del af tilrettelæggelsen af den nationale procedure. Dette tilkommer derfor under alle omstændigheder medlemsstaterne som følge af princippet om procesautonomi.

110. Efter Republikken Østrigs opfattelse er det et grundlæggende princip i østrigsk og tysk forvaltningsret og i deres respektive procedurer for miljøkonsekvensvurderinger, at borgerne ikke kan gøre deres rettigheder gældende under en forvaltningssag, medmindre de deltager i sagen.

111. Republikken Østrig har anført, at en præklusionsregel er et vigtigt instrument til at sikre en hurtig og effektiv administrativ procedure. Republikken Østrig er af den opfattelse, at det i modsat fald ville være muligt efter forgodtbefindende at udsætte den afgørelse, der skal træffes i en sag, ved at fremsætte nye indsigelser om helt nye emner, eller ved at inddrage personer, der ikke hidtil har deltaget i sagen. Dette ville være direkte i strid med retssikkerhedshensynet i almindelighed og den projektansvarliges interesse i, at der træffes en afgørelse inden for en rimelig frist, i særdeleshed.

2. Bedømmelse

112. Medlemsstaterne har ganske vist som følge af deres procesautonomi og med forbehold for iagttagelsen af ækvivalens- og effektivitetsprincipperne et spillerum ved gennemførelsen af artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75 [34].

113. Det skal imidlertid bemærkes, at det fremgår af de nævnte artikler, at de afgørelser, handlinger eller undladelser, der er omfattet af henholdsvis direktiv 2011/92 om offentlig deltagelse og af artikel 24 i direktiv 2010/75 skal kunne indbringes for en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ med henblik på at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed, uden på nogen måde at begrænse de anbringender, der kan påberåbes til støtte for et sådant søgsmål [35].

114. UmwRG's § 2, stk. 3, og VwVfG's § 73, stk. 4, begrænser imidlertid åbenbart de anbringender, som en sagsøger kan påberåbe til støtte for et søgsmål.

115. Selv om artikel 11, stk. 4, i direktiv 2011/92 og artikel 25, stk. 4, i direktiv 2010/75 ikke udelukker muligheden for at indgive en foreløbig klage til en administrativ myndighed og ikke påvirker kravet om, at de administrative klagemuligheder skal være udtømt, inden sagen kan påklages eller indbringes for domstolene, såfremt et sådant krav findes i den nationale lovgivning, giver de nævnte bestemmelser ikke på nogen måde mulighed for at begrænse de anbringender, som en sagsøger kan påberåbe til støtte for et senere anlagt søgsmål.

116. Det må, som bemærket af Kommissionen, konstateres, at et søgsmål ved en domstol har selvstændig karakter og adskiller sig fra den administrative procedure og de administrative klagemuligheder.

117. Jeg finder derfor, at de omhandlede nationale bestemmelser skaber en yderligere hindring for adgangen til klage og domstolsprøvelse, der ikke foreskrives i artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75.

118. Efter min opfattelse kan denne yderligere hindring ikke begrundes i retssikkerhedshensyn, idet præklusionsfristen for ved en domstol at anfægte forvaltningsmyndighedernes afgørelser er tilstrækkelig i denne henseende.

119. Hvad angår argumentet om sikre effektive administrative procedurer er det, selv om det er korrekt, at det kan vise sig »vanskeligt« at udnytte muligheden for at rejse »indsigelser« for første gang i forbindelse med et søgsmål ved en domstol, tilstrækkeligt at erindre om, at selve det formål, der forfølges ved artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75, er at sikre en vidtgående adgang til retsinstanser. Det er åbenbart, at EU-lovgiver har tillagt dette formål vægt for at sikre effektive administrative procedurer med henblik på at bidrage til bevarelsen, beskyttelsen og forbedringen af miljøkvaliteten og til beskyttelsen af den menneskelige sundhed [36].

120. Det følger heraf, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 11 i direktiv 2011/92 og 2010/75, ved i medfør af UmwRG's § 2, stk. 3, og VwVfG's § 73, stk. 4, at begrænse søgsmålsretten og omfanget af domstolsprøvelsen til indsigelser, der allerede er rejst inden for den frist, der er fastsat i den forvaltningssag, som har ført til vedtagelsen af afgørelsen.

34 — Jf. i denne retning dom Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 30).

35 — Jf. punkt 44 i dette forslag til afgørelse.

36 — Jf. analogt dom Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 27-29).

D – *Fjerde og femte klagepunkt om de tidsmæssige begrænsninger for anvendelsen af artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75*

1. Parternes argumenter

a) Det fjerde klagepunkt

121. Kommissionen har henvist til, at den oprindelige affattelse af UmwRG's § 2, stk. 1, ikke var forenelig med artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75, idet denne affattelse bl.a. begrænsede miljøforeningers søgsmålsret til retsforskrifter, der tillagde borgerne rettigheder. Kommissionen har anført, at efter dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) vedtog Bundestag den 8. november 2012 en ændring af UmwRG, der trådte i kraft den 29. januar 2013, hvorved ordene »tillægger borgerne rettigheder« blev slettet i UmwRG's § 2, stk. 1, for at afhjælpe den krænkelse af de nævnte rettigheder, der bestod på daværende tidspunkt.

122. Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at den nye affattelse af UmwRG kun har en begrænset tidsmæssig gyldighed, idet UmwRG's § 5, stk. 4, i sin ændrede affattelse bestemmer, at kun de sager, der fortsat var verserende den 12. maj 2011 (datoen for dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289), eller som blev indledt efter denne dato uden at være endeligt afsluttet den 29. januar 2013 (datoen for ikrafttrædelsen af den ændrede affattelse af UmwRG) skal afsluttes i henhold til den nye affattelse af UmwRG.

123. Efter Kommissionens opfattelse er miljøforeningers søgsmålsret i sager, der er indledt efter den 25. juni 2005 og afsluttet før den 12. maj 2011, begrænset til de bestemmelser, der tillægger borgerne rettigheder. Kommissionen har anført, at når der henses til den parallelitet, der findes i tysk forvaltningsret, mellem et søgsmåls antagelse til realitetsbehandling og omfanget af domstolsprøvelsen i forbindelse med behandlingen af sagens realitet, påvirker denne tidsmæssige begrænsning også omfanget af domstolsprøvelsen.

124. Ifølge Kommissionen fastholder overgangsbestemmelsen i UmwRG's § 5, stk. 4, for så vidt angår søgsmål anlagt af miljøforeninger en retsstilling, der er i strid med EU-retten, idet den fortsat i vidt omfang udelukker, at der hvad angår de omhandlede søgsmål foretages en prøvelse af de processuelle regler. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at denne bestemmelse, når der henses til de sager, der i medfør af overgangsbestemmelserne i UmwRG's § 5, stk. 1 og 4, og § 2, stk. 5, ikke er omfattet af denne bestemmelse, af tidsmæssige grunde er i strid med artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75.

125. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at UmwRG's § 5, stk. 4, har en rent deklaratorisk og ikke-forskriftsmæssig karakter. Bestemmelsen har alene til formål at gøre det lettere for den retsinstans, der skal anvende UmwRG, at anvende loven. Ifølge UmwRG's § 5, stk. 4, skal de sager, der endnu ikke er endeligt afsluttet, afsluttes i henhold til den nye bestemmelser i UmwRG, der trådte i kraft den 29. januar 2013. Omvendt har lovændringen ingen indvirkning på de sager, der blev endeligt afsluttet før afsigelsen af dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289). Kommissionen har anført, at det følger af Domstolens retspraksis [37], at disse sager ikke kan undergives en fornyet prøvelse.

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

b) Det femte klagepunkt

126. Kommissionen har anført, at den omstændighed, at UmwRG's § 5, stk. 1, første punktum, og stk. 4, ikke omfatter de forvaltningssager, der er indledt før den 25. juni 2005, udgør en tilsidesættelse af artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75. Kommissionen har anført, at Domstolens udtalelse i præmis 30 i dom Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712) bekræfter, at der foreligger en tilsidesættelse. Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at UmwRG's § 5, stk. 1, andet punktum, der udelukker de afgørelser, som ikke er blevet endelige før den 15. december 2006, fra UmwRG's anvendelsesområde (datoen for ikrafttrædelsen af UmwRG), er i strid med artikel 11 i direktiv 2011/92 og i direktiv 2010/75.

127. Forbundsrepublikken Tyskland har oplyst, at den er ved at forberede en ændring af UmwRG, der skal gennemføre præmis 31 i dom Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712), hvori Domstolen fastslog, at de sager, der var indledt før den 25. juni 2005, i henhold til artikel 11 i direktiv 2011/92 ikke kunne udelukkes fra anvendelsesområdet for UmwRG. Hvad angår UmwRG's § 5, stk. 1, andet punktum, har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at de sager, der var endeligt afgjort på det tidspunkt, hvor denne bestemmelse trådte i kraft, ud fra princippet om retskraft ikke er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at såvel hensynet til at sikre en stabil retstilstand og stabile retlige relationer som retsplejehensyn gør det påkrævet, at retsafgørelser, der er blevet endelige, efter at de hjemlede appelmuligheder er udnyttet, eller efter at appelfristerne er udløbet, ikke længere kan anfægtes. Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland har en medlemsstat ikke pligt til at foretaget en fornyet prøvelse af en retsafgørelse, der har fået retskraft, og ophæve den, hvis den viser sig at være i strid med EU-retten.[38] Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at dette også gælder for de afsluttede forvaltningssager, der har ført til vedtagelsen af en afgørelse, som ikke har været genstand for en klage, og som derfor af den grund er blevet endelige og dermed uanfægtelige.

2. Bedømmelse

a) Indledende bemærkninger

128. Fristen for at gennemføre artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75 var fastsat til den 25. juni 2005.

129. Det fremgår imidlertid klart af de for Domstolen foreliggende sagsakter, at UmwRG, der gennemfører de nævnte bestemmelser i tysk ret, indeholder en række bestemmelser, nemlig UmwRG's § 5, stk. 1, første og andet punktum, og § 5, stk. 4, som i visse henseender har begrænset anvendelsen af den nævnte lov for så vidt angår perioden før den 25. juni 2005.

130. Forbundsrepublikken Tyskland har påberåbt sig princippet om retskraft som begrundelse for de nævnte begrænsninger.

131. Selv om det er korrekt, at princippet om retskraft har stor betydning såvel i Unionens retsorden som i de nationale retsordener, kan en medlemsstat ikke påberåbe sig interne vanskeligheder eller bestemmelser i sin nationale retsorden, end ikke i forfatningen, til støtte for, at forpligtelser og frister i EU-direktiver ikke overholdes[39].

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

39 — Dom Kommissionen mod Italien (100/77, EU:C:1978:78, præmis 21).

132. Det er ganske vist korrekt, at såvel hensynet til at sikre en stabil retstilstand og stabile retlige relationer som retsplejehensyn gør det påkrævet, at retsafgørelser, der er blevet endelige, efter at de hjemlede appelmuligheder er udnyttet, eller efter at appelfristerne er udløbet, ikke længere kan anfægtes. Følgelig er en national ret ikke efter EU-retten forpligtet til at undlade at anvende nationale processuelle regler, hvorved en retsafgørelse tillægges retskraft, uanset at dette ville gøre det muligt at afhjælpe en national situation, der er i strid med EU-retten [40].

133. Når Domstolen inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure i henhold til 258 TEUF har fastslået, at en EU-retlig bestemmelse er blevet tilsidesat (den eneste opgave, som Domstolen er tillagt ved denne artikel), påhviler det imidlertid den berørte medlemsstat i medfør af artikel 260, stk. 1, TEUF at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger, eftersom spørgsmålet om, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for opfyldelsen af Domstolens dom, ikke er genstand for en dom, der er afsagt i henhold til artikel 258 TEUF [41].

134. Den af Forbundsrepublikken Tyskland påberåbte omstændighed, hvorefter de tidsmæssige begrænsninger af anvendelsen af UmwRG, der er gennemført ved UmwRG's § 5, stk. 1, andet punktum, og § 5, stk. 4, var nødvendige for at overholde princippet om retskraft, og dermed analogt at sikre stabiliteten omkring de sager, der er endeligt afgjort, vedrører således, såfremt den anses for godtgjort, under alle omstændigheder og i givet fald opfyldelsen af en dom, hvorved der er fastslået et traktatbrud, og har derfor på ingen måde betydning for konstateringen af, om der foreligger et traktatbrud inden for rammerne af de foreliggende klagepunkter.

135. På baggrund af disse bemærkninger vil jeg først undersøge det femte klagepunkt.

b) Femte klagepunkt om udsættelse af den almindelige tidsmæssige anvendelse

136. Domstolen fastslog i præmis 31 i dom Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712), at »direktiv 2003/35, som tilføjede artikel 10a til direktiv 85/337, for så vidt som det fastsætter, at det skulle gennemføres senest den 25. juni 2005, skal fortolkes således, at de nationale bestemmelser, der blev vedtaget med henblik på gennemførelsen af denne artikel, ligeledes skal finde anvendelse på administrative tilladelsesprocedurer, som blev indledt *før* den 25. juni 2005, *når disse procedurer førte til udstedelse af en tilladelse efter dette tidspunkt* [42]«.

137. Det fremgår imidlertid af UmwRG's § 5, stk. 1, første punktum, at denne lov alene finder anvendelse på forvaltningssager, der er blevet indledt, eller som burde være blevet indledt *efter* den 25. juni 2005.

138. Jeg er derfor af den opfattelse, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75, ved i medfør af UmwRG's § 5, stk. 1, første punktum, at udelukke anvendelsen af denne lov på samtlige de forvaltningssager, der er indledt før den 25. juni 2005, herunder de sager, der har ført til udstedelsen af en godkendelse efter denne dato.

139. Det fremgår endvidere af UmwRG's § 5, stk. 1, andet punktum, at bestemmelsens første punktum ikke finder anvendelse på forvaltningssager, der er endeligt afsluttet før den 15. december 2006, som er det tidspunkt, hvor UmwRG trådte i kraft.

40 — Dom Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, præmis 58 og 59 og den deri nævnte retspraksis).

41 — Jf. i denne retning Kommissionen mod Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237, præmis 33 og 34 og den deri nævnte retspraksis).

42 — Min fremhævelse.

140. Det følger heraf, at denne nationale bestemmelse udelukker anvendelsen af UmwRG på forvaltningssager, der har ført til udstedelsen af en godkendelse i perioden fra den 25. juni 2005 (datoen for gennemførelsesfristens udløb) til den 15. december 2006.

141. Jeg finder derfor, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75 ved i medfør af UmwRG's § 5, stk. 1, andet punktum, at udelukke anvendelsen af UmwRG på de forvaltningssager, der er endeligt afsluttet før den 15. december 2006.

c) Fjerde klagepunkt om den tidsmæssige begrænsning af anvendelsen af bestemmelserne vedrørende søgsmål anlagt af miljøbeskyttelsesforeninger

142. Miljøbeskyttelsesforeninger anses ved anvendelsen af artikel 11, stk. 3, i direktiv 2011/92 og artikel 25, stk. 3, i direktiv 2010/75 for at have enten en tilstrækkelig interesse eller rettigheder, der kan krænkes, alt efter om den nationale lovgivning gør brug af den ene eller den anden af disse formalitetsindsigelser [43]. Det følger heraf, at disse foreninger, efter at disse artikler trådte i kraft den 25. juni 2005, har haft en privilegeret adgang til klage og domstolsprøvelse i henhold til de nævnte artikler.

143. Domstolen fastslog imidlertid i dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 36), at tysk ret betinger antagelsen til realitetsbehandling af et søgsmål, som er anlagt af en miljøbeskyttelsesforening, af, at foreningen gør gældende, at den anfægtede forvaltningsakt krænker en individuel rettighed, der ifølge national ret kan kvalificeres som en offentlig subjektiv rettighed. Domstolen fastslog, at »selv om det er tilladt den nationale lovgiver at begrænse de rettigheder, hvis tilsidesættelse kan påberåbes af en borger i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en af disse afgørelser, handlinger eller undladelser, der er omfattet af artikel 10a i direktiv 85/337, til kun at omfatte offentlige subjektive rettigheder, kan en sådan begrænsning ikke finde anvendelse som sådan for miljøbeskyttelsesforeninger, idet formålene med artikel 10a, stk. 3, sidste punktum, i direktiv 85/337 ellers ville blive tilsidesat [44]«. Miljøbeskyttelsesforeninger bør nødvendigvis kunne påberåbe sig de nationale retsregler, der gennemfører Unionens miljølovgivning, samt EU-retlige miljøbestemmelser med direktiv virkning [45].

144. Selv om Forbundsrepublikken Tyskland for at undgå at krænke miljøbeskyttelsesforeningernes privilegerede adgang til klage og domstolsprøvelse, har ændret UmwRG, idet den nye affattelse af UmwRG trådte i kraft den 29. januar 2013, har denne ændring en tidsmæssig begrænset rækkevidde. Denne ændring er nemlig i medfør af UmwRG's § 5, stk. 4, begrænset til sager, hvori der skal træffes afgørelse, sager om godkendelse og klagesager, der var verserende den 12. maj 2011, eller som blev indledt efter denne dato, og som ikke var endeligt afsluttet den 29. januar 2013.

145. Det følger heraf, som anført af Kommissionen, at de andre sager, der ikke er omfattet af disse ændringer, fortsat er omfattet af den tidligere affattelse af UmwRG.

146. Eftersom miljøbeskyttelsesforeninger har haft en privilegeret adgang til klage og domstolsprøvelse siden den 25. juni 2005, og da de bestemmelser i tysk ret, der er vedtaget med henblik på at gennemføre denne artikel, også bør finde anvendelse på de forvaltningssager, der er indledt *efter* den 25. juni 2005, idet de har ført til udstedelsen af en godkendelse efter denne dato, finder jeg, at

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

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

45 — Ibidem, præmis 48.

Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 11 i direktiv 2011/92 og artikel 25 i direktiv 2010/75 ved i medfør af den nye affattelse af UmwRG's § 5, stk. 4, at have begrænset den tidsmæssige anvendelse af miljøbeskyttelsesforeningernes privilegerede ret til adgang til klage og domstolsprøvelse.

V – **Sagens omkostninger**

147. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen ikke har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland pålægges at betale sagens omkostninger, betaler hver part sine egne omkostninger.

148. I henhold til samme procesreglementets artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bærer Republikken Østrig sine egne omkostninger.

VI – **Forslag til afgørelse**

149. På grundlag af ovenstående betragtninger, og idet jeg først nævner de klagepunkter, der vedrører de to berørte direktiver, og derefter nævner det klagepunkt, der alene vedrører direktiv 2011/92, foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 11 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet og artikel 25 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening)

— ved i medfør af § 113, stk. 1, første punktum, i Verwaltungsgerichtsordnung (lov om forvaltningsretspleje) at begrænse borgernes ret til at få ophævet en akt til de tilfælde, hvor den tyske forvaltningsdomstol fastslår eller har fastslået, at den pågældende akt er ulovlig

— ved i medfør af § 46 i Verwaltungsverfahrensgesetz (lov om almindelig forvaltningsproces) at stille krav om, at der skal foreligge årsagsforbindelse mellem de processuelle fejl vedrørende oplysning og offentlighedens deltagelse og indholdet af den endelige afgørelse, der anfægtes med henblik på at opnå ophævelse heraf

— ved i medfør af § 2, stk. 3, i Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (lov om retsmidler på miljøområdet) og § 73, stk. 4, i Verwaltungsverfahrensgesetz (lov om almindelig forvaltningsproces) at begrænse søgsmålsretten og omfanget af domstolsprøvelsen til indsigelser, der allerede er rejst inden for den frist, der er fastsat i den forvaltningssag, som har ført til vedtagelsen af afgørelsen

— ved i medfør af § 5, stk. 1, andet punktum, i Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (lov om retsmidler på miljøområdet) at udelukke anvendelsen af denne lov på de forvaltningssager, der er endeligt afsluttet før den 15. december 2006, og

— ved i medfør af den nye affattelse af § 5, stk. 4, i Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (lov om retsmidler på miljøområdet) at have begrænset den tidsmæssige anvendelse af miljøbeskyttelsesforeningernes privilegerede ret til adgang til klage og domstolsprøvelse.

2) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 11 i direktiv 2011/92, ved at begrænse rækkevidden af § 4, stk. 1, i Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (lov om retsmidler på miljøområdet) om ophævelsen af afgørelser på grund af processuelle fejl til de tilfælde, hvor der fuldstændig mangler en foreskrevet miljøkonsekvensvurdering, eller hvor der mangler en foreskrevet foreløbig vurdering.«

3) Europa-Kommissionen, Forbundsrepublikken Tyskland og Republikken Østrig bærer hver deres egne omkostninger.«