Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MELCHIOR WATHELET
föredraget den 21 maj 2015 [1]

Mål C-137/14

Europeiska kommissionen
mot

Förbundsrepubliken Tyskland

”Fördragsbrott — Direktiv 2011/92/EU — Bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt — Artikel 11 — Direktiv 2010/75/EU — Industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) — Artikel 25 — Rätt till rättslig prövning”

Inledning

1. I en ansökan av den 21 mars 2014 har Europeiska kommissionen begärt att domstolen ska fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [2] och artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar). [3]

2. I likhet med de ärenden som gav upphov till domarna Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) och Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712), avser förevarande mål rätten till rättslig prövning och närmare bestämt räckvidden av rätten att få giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet avseende allmänhetens deltagande i beslutsprocesser i miljöfrågor prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – *Unionsrätt*

3. I artikel 11 i direktiv 2011/92 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen se till att de medlemmar av den berörda allmänheten

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

1 — Originalspråk: franska.
2 — EUT L 26, 2012, s. 1.
3 — EGT L 334, s. 17.

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i detta direktiv prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

2. Medlemsstaterna ska fastställa i vilket skede beslut, handlingar eller underlåtenhet kan prövas.

3. Vad som utgör ett tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet ska fastställas av medlemsstaterna, i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning. För det ändamålet ska det intresse som en icke-statlig organisation som uppfyller kraven i artikel 1.2 har anses tillräckligt i den mening som avses i punkt 1 a i den här artikeln. Sådana organisationer ska också anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i punkt 1 b i den här artikeln.

4. Bestämmelserna i denna artikel ska inte utesluta möjligheten av ett preliminärt prövningsförfarande inför en förvaltningsmyndighet och ska inte påverka kravet att de administrativa prövningsförfarandena ska vara uttömda innan rättsliga prövningsförfaranden får användas, om detta krav finns enligt den nationella lagstiftningen.

Sådana förfaranden ska vara rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.

5. För att främja den faktiska tillämpningen av bestämmelserna i denna artikel ska medlemsstaterna se till att praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning görs tillgänglig för allmänheten.”

4. Artikel 24 i direktiv 2010/75 har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska se till att den berörda allmänheten på ett tidigt stadium ges tillfälle att på ett effektivt sätt delta i följande förfaranden:

a) Meddelandet av tillstånd för nya anläggningar.

b) Meddelandet av tillstånd för en väsentlig ändring.

c) Meddelandet eller uppdateringen av tillstånd för en anläggning för vilken tillämpning av artikel 15.4 föreslås.

d) Uppdateringen av ett tillstånd för en anläggning eller av tillståndsvillkoren för en anläggning i enlighet med artikel 21.5 a.

…

2. Efter det att ett beslut om meddelande, omprövning eller uppdatering av tillstånd har fattats ska den behöriga myndigheten göra följande information tillgänglig för allmänheten, inklusive via Internet när det gäller leden a, b och f:

a) Beslutets innehåll, inbegripet en kopia av tillståndet och senare uppdateringar.

b) De skäl som beslutet grundar sig på.

c) Resultaten av de samråd som hållits innan beslutet fattades och en förklaring av hur de har beaktats i beslutet.

d) Titeln på de BAT-referensdokument som är relevanta för den aktuella anläggningen eller verksamheten.

e) Hur de tillståndsvillkor som avses i artikel 14, inklusive gränsvärdena för utsläpp, har fastställts i förhållande till bästa tillgängliga teknik och utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik.

f) Om ett undantag medges enligt artikel 15.4, de särskilda skälen för undantaget baserat på de kriterier som fastställs i den punkten och föreskrivna villkor.

3. Den behöriga myndigheten ska också göra följande information tillgänglig för allmänheten, inklusive via Internet, åtminstone när det gäller led a:

a) Relevanta uppgifter om de åtgärder som vidtagits av verksamhetsutövaren efter det att verksamheten definitivt har upphört i enlighet med artikel 22.

b) Resultaten av utsläppskontrollen som fordras enligt tillståndsvillkoren och som den behöriga myndigheten förfogar över.

4. Punkterna 1, 2 och 3 i den här artikeln ska tillämpas med de begränsningar som fastställs i artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 2003/4/EG.”

5. I artikel 25 i direktiv 2010/75 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen se till att medlemmar av den berörda allmänheten har möjlighet att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 24 prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag, om något av följande villkor uppfylls:

a) De har tillräckligt intresse.

b) De hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning.

2. Medlemsstaterna ska fastställa i vilket skede beslut, handlingar eller underlåtenhet kan prövas.

3. Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet ska fastställas av medlemsstaterna, i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning.

För detta ändamål ska intresset hos en icke-statlig miljöskyddsorganisation som uppfyller alla krav enligt nationell lag, anses tillräckligt i den mening som avses i punkt 1 a.

Sådana organisationer ska också anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i punkt 1 b.

4. Bestämmelserna i punkterna 1, 2 och 3 ska inte utesluta möjligheten av ett preliminärt prövningsförfarande inför en förvaltningsmyndighet och ska inte påverka kravet att de administrativa prövningsförfarandena ska vara uttömda innan rättsliga prövningsförfaranden får användas, om detta krav finns enligt den nationella lagstiftningen.

Sådana förfaranden ska vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.

5. Medlemsstaterna ska se till att praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning görs tillgänglig för allmänheten.”

6. Artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75 återspeglar kraven i artikel 9.2 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor av den 25 juni 1998. Konventionen godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen). [4]

7. Europeiska gemenskapen undertecknade Århuskonventionen den 25 juni 1998 och den ratificerades den 17 februari 2005. Artikel 9.2 i Århuskonventionen innehåller bestämmelser om rätt till domstolsprövning eller andra förfaranden för prövning av den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i artikel 6 i konventionen.

8. För tillnärmning av de unionsrättsliga bestämmelserna till Århuskonventionen antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG [5] innan gemenskapen ratificerade konventionen. Genom detta direktiv ändrades rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [6] genom att det infördes en artikel 10a i nämnda direktiv och rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar [7] genom att det infördes en artikel 15a i nämnda direktiv, så att de överensstämde med artikel 9.2 i Århuskonventionen.

9. Enligt artikel 6 i direktiv 2003/35 ska medlemsstaterna sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 25 juni 2005.

10. Direktiv 85/337 upphävdes, kodifierades och ersattes av direktiv 2011/92. Direktiv 96/61 upphävdes, kodifierades och ersattes av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1 av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar [8] som slutligen upphävdes genom direktiv 2010/75. Artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 har vad gäller deras verkningar samma innehåll som artikel 10a i direktiv 85/337 och artikel 15a i direktiv 96/61. Införlivandefristen för artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 har fastställts till den 25 juni 2005.

4 — I artikel 9.2 i Århuskonventionen föreskrivs följande:
”Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet
a) som har ett tillräckligt intresse, eller
b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.
Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. ...
Bestämmelserna i denna punkt skall inte utesluta möjligheten att en förvaltningsmyndighet gör en preliminär prövning, och skall inte heller påverka kravet att saken får prövas i domstol först efter det att de administrativa prövningsförfarandena är uttömda, om den nationella rätten innehåller ett sådant krav.”

5 — EUT L 156, s. 7.

6 — EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226.

7 — EGT L 257, s. 26.

8 — EUT L 24, s. 8.

B – *Tysk rätt*

11. De relevanta bestämmelserna i lagen om rättegången i förvaltningsdomstol (Verwaltungsgerichtsordnung) (nedan kallad VwGO) anges i följande punkter:

12. I 42 § VwGO föreskrivs följande:

”1. Vid överklagande får yrkas att ett förvaltningsbeslut ska upphävas samt att det ska fastställas att en ansökan om ett beslut eller en annan åtgärd, som har avslagits eller inte har prövats, ska bifallas.

2. Såvida annat inte föreskrivs i lag ska talan tas upp till prövning endast om klaganden gör gällande att hans rättigheter har kränkts genom förvaltningsbeslutet eller genom att en ansökan om ett beslut eller annan åtgärd har avslagits eller inte prövats.”

13. I 113 § VwGO föreskrivs följande:

”1. I den utsträckning förvaltningsbeslutet är rättsstridigt och klagandens rättigheter därigenom har kränkts, ska domstolen upphäva förvaltningsbeslutet och, i förekommande fall, beslutet i anledning av begäran om omprövning. …”

14. De bestämmelser i förvaltningsprocesslagen (Verwaltungsverfahrensgesetz) (nedan kallad VwVfG) som är relevanta i förevarande fall anges i följande punkter:

15. 44 § VwVfG har följande lydelse:

”1. Ett förvaltningsbeslut är ogiltigt till den del det är behäftat med ett särskilt allvarligt fel och detta är uppenbart vid en omdömesgill bedömning av samtliga omständigheter som ska beaktas.

2. Oberoende av om villkoren i punkt 1 är uppfyllda ska ett förvaltningsbeslut

1) som har antagits i skriftlig eller elektronisk form, utan att det framgår vilken myndighet som har antagit beslutet

2) som enligt lag enbart kan antas genom överlämnande av en handling, men detta formkrav inte har uppfyllts,

3) som en myndighet har antagit utanför sitt kompetensområde enligt artikel 3.1 punkt 1, utan behörighet att göra detta,

4) som av materiella skäl inte kan genomföras av någon

5) som kräver att en rättstridig handling begås som utgör ett brott eller uppfyller villkoren för att påföra vite.

6) som strider mot allmän moral,

… anses som ogiltigt.”

16. I 46 § VwVfG föreskrivs följande:

”Det kan inte krävas att ett förvaltningsbeslut som inte är ogiltigt enligt 44 § ska upphävas enbart på grund av att det har kommit till stånd i strid med bestämmelser om förfarandet, formen eller territoriell behörighet, om det är uppenbart att åsidosättandet inte har påverkat avgörandet i sak.”

17. I 73 § VwVfG föreskrivs följande:

”1. Den som ansvarar för projektet ska överlämna planen till den undersökande myndigheten så att denna ska kunna genomföra undersökningen. …

2. Inom en månad efter det att den undersökande myndigheten mottagit den fullständiga planen anmodar den de myndigheter vars verksamhetsområde påverkas att inkomma med synpunkter och föranleder att planen överlämnas till de kommuner där projektet kommer att medföra verkningar.

3. De kommuner som avses i punkt 2 ska ge tillgång till planen inom tre veckor från och med den dag då de mottog planen under en månad. Planen behöver inte överlämnas om kretsen av berörda personer och sammanslutningar är definierad och de inom skälig tid ges möjlighet att få insyn i planen.

...

4. Varje person vars intressen berörs av projektet kan inom två veckor från och med den dag då fristen för ingivande löpte ut skriftligen eller i ett protokoll framföra invändningar mot planen vid kommunen eller den undersökande myndigheten. I de fall som avses i punkt 3 andra meningen ska den undersökande myndigheten fastställa fristen för att framföra invändningar. Efter utgången av fristen för att framföra invändningar kan invändningar enbart göras gällande på civilrättslig väg. Detta ska anges i tillkännangivandet om ingivande eller i samband med underrättelsen om fristen för att göra gällande invändningar.

…”

18. I 1 § punkt 1 första meningen i lagen om rättsmedel i miljöfrågor (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) av den 7 december 2006, senast ändrad genom artikel 1 i lagen om ändring av lagen om särskilda föreskrifter om rättsmedel i miljöfrågor och andra bestämmelser på miljöområdet (Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften) (nedan kallad UmwRG) av den 21 januari 2013 föreskrivs att denna lag är tillämplig på rättsmedel mot beslut enligt 2 § punkt 3 i lagen om miljökonsekvensbedömning (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, nedan kallad UVPG) för tillstånd till projekt, för vilka det enligt UVPG kan föreligga en skyldighet att genomföra en miljökonsekvensbedömning.

19. De relevanta bestämmelserna i denna lag anges i följande punkter:

20. I 2 § UmwRG föreskrivs följande:

”1. En … erkänd inhemsk eller utländsk förening får, utan krav på att den måste göra gällande att dess rättigheter har kränkts, enligt förvaltningsprocesslagens bestämmelser överklaga ett beslut enligt i 1 § första stycket första meningen [VwGO] eller ett beslut att inte meddela ett sådant, om föreningen

1) gör gällande att ett beslut enligt § 1 stycke 1 första meningen eller underlåtenhet att meddela ett sådant strider mot miljöskyddsbestämmelser som syftar till att skydda miljön och kan ha betydelse för beslutet.

2) gör gällande att ett beslut enligt 1 § första stycket första meningen eller underlåtenhet att meddela ett sådant berör den verksamhet som föreningen enligt sina stadgar ska utöva för att främja målet att skydda miljön, och

3) hade behörighet att delta i ett förfarande enligt 1 § första stycket första meningen och den har yttrat sig i sak enligt gällande lag eller inte har getts tillfälle att yttra sig i strid med lag.

2. En förening som inte har erkänts … kan enbart överklaga ett beslut enligt § 1 om

1) den uppfyller villkoren för ett erkännande vid tidpunkten för överklagandet,

2) den har ansökt om erkännande, och

ett beslut avseende dess erkännande ännu inte har fattats av skäl som inte är hänförliga till föreningen.

...

3. Om föreningen har haft tillfälle att yttra sig under ett förfarande enligt 1 § första stycket första meningen får den under överklagandeförfarandet inte framföra sådana invändningar som den inte framfört i ett förfarande enligt § 1 stycke 1 första meningen eller som den inte framfört i rätt tid enligt gällande lag, men som den hade kunnat göra gällande.

4. Om ett beslut enligt 1 § första stycket första meningen varken har offentliggjorts eller meddelats föreningen enligt gällande lag, ska en invändning mot ett sådant beslut eller ett överklagande mot detta inges inom ett år från och med den dag då föreningen fick kännedom om beslutet eller hade kunnat få kännedom om det. …

5. Ett överklagande enligt punkt 1 är berättigat

om beslutet enligt 1 § första stycket första meningen eller beslutet att inte meddela ett sådant strider mot miljöskyddsbestämmelser som syftar till att skydda miljön och är av betydelse för beslutet,

i de fall där ett överklagande avser detaljplaner om de fastställanden i detaljplanen som berättigar tillstånd till projekt, för vilka det föreligger en skyldighet [att genomföra en miljökonsekvensbedömning] strider mot miljöskyddsbestämmelser som syftar till att skydda miljön,

och när beslutet berör miljöskyddskrav som ingår bland de mål som föreningen enligt sina stadgar ska främja. För beslut enligt 1 § första stycket första meningen får det dessutom föreligga en skyldighet att genomföra en miljökonsekvensbedömning.”

21. I 4 § UmwRG föreskrivs följande:

”1. Ett tillståndsbeslut enligt 1 § första stycket första meningen punkt 1 kan upphävas om en, enligt bestämmelserna i lagen om miljökonsekvensbedömning,

erforderlig miljökonsekvensbedömning, eller

erforderlig förhandsprövning i det enskilda fallet av nödvändigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning.

inte genomförts och inte blivit föremål för komplettering. …

...

3. Första och andra styckena gäller i motsvarande mån för rättsmedel för berörda enligt 61 § punkterna 1 och 2 VwGO.”

22. I 5 § UmwRG föreskrivs följande:

1. Denna lag är tillämplig på mål enligt 1 § första stycket första meningen som anhängiggjorts efter den 25 juni 2005 eller borde ha anhängiggjorts efter detta datum. Den första delen av meningen är inte tillämplig på beslut enligt 1 § första stycket första meningen som blivit verkställbara före den 15 december 2006.

...

3. Förfaranden för godkännande som redan inletts enligt denna lag ska avslutas av miljömyndigheten enligt de bestämmelser som gällde till och med den 28 februari 2010.

4. De beslutsförfaranden som avses i 1 § första stycket första meningen punkt 1, tillståndsförfaranden som avses i 1 § första stycket första meningen punkt 2 eller de prövningsförfaranden som avses i 2 § som pågick den 12 maj 2011 eller som inleddes efter denna tidpunkt och som ännu inte har avgjorts slutgiltigt den 29 januari 2013 ska avslutas enligt bestämmelserna i denna lag, i dess från och med den 29 januari 2013 gällande lydelse. Oaktat vad som föreskrivs i första meningen är 4 § första stycket inte tillämplig på rättsliga prövningsförfaranden som inletts från och med den 29 januari 2013.”

II – **Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen**

23. Den 18 december 2006 mottog kommissionen ett klagomål i vilket det görs gällande att 2 § UmwRG inte utgör ett korrekt införlivande av artikel 10a i direktiv 85/337, nu artikel 11 i direktiv 2011/92, och artikel 15a i direktiv 96/61, nu artikel 25 i direktiv 2010/75.

24. Till följd av detta klagomål sände kommissionen en formell underrättelse till Förbundsrepubliken Tyskland den 1 oktober 2012 på grund av att de skyldigheter som åligger medlemsstaten enligt artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75 hade åsidosatts. Förbundsrepubliken Tyskland svarade på den formella underrättelsen 30 november 2012. Kommissionen tillställde den 26 april 2013 Förbundsrepubliken Tyskland ett motiverat yttrande. Förbundsrepubliken Tyskland inkom med synpunkter på det motiverade yttrandet den 10 juli 2013.

25. Kommissionen väckte förevarande talan den 21 mars 2014.

26. Kommissionen har i sin ansökan yrkat att domstolen ska slå fast att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75 genom att

— anse att bestämmelserna i direktiv 2011/92/EU och i direktiv 2010/75 i princip inte föreskriver några subjektiva rättigheter och därigenom i stor utsträckning gör det omöjligt för enskilda att åberopa dessa bestämmelser vid domstol (113 § första stycket första meningen VwGO),

— föreskriva att ett beslut kan upphävas på grund av förfarandefel endast i de fall där det helt saknas en erforderlig miljökonsekvensbedömning eller där det saknas en erforderlig förhandsbedömning (4 § första stycket UmwRG) och i de fall där klaganden visar att det finns ett orsakssamband mellan förfarandefelet och beslutets resultat (46 § VwVfG) och att klagandens rättsliga ställning påverkas,

— begränsa talerätten och omfattningen av domstolsprövningen till invändningar som redan har framställts inom den föreskrivna fristen i det förvaltningsrättsliga ärende i vilket beslutet har fattats (2 § tredje stycket UmwRG och 73 § fjärde stycket VwVfG),

— i ärenden som inleddes efter den 25 juni 2005 och avslutades före den 12 maj 2011 begränsa miljöskyddsföreningars talerätt till bestämmelser som ger enskilda rättigheter (2 § första stycket UmwRG, jämförd med 5 § fjärde stycket i den lagen),

— i ärenden som inleddes efter den 25 juni 2005 och avslutades före den 12 maj 2011 begränsa omfattningen av domstolsprövningen av överklaganden som getts in av miljöskyddsföreningar till bestämmelser som ger enskilda rättigheter (den äldre lydelsen av 2 § första stycket UmwRG, jämförd med 5 § fjärde stycket i den lagen), samt genom att

— generellt undanta förvaltningsärenden som inleddes före den 25 juni 2005 från tillämpningsområdet för UmwRG (5 § fjärde stycket UmwRG).

27. Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att talan ska ogillas och att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

28. Genom beslut av domstolens ordförande den 13 augusti 2014 tilläts Republiken Österrike att intervenera till stöd för Förbundsrepubliken Tysklands yrkanden. Republiken Österrike har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

29. Under förhandlingen som hölls den 12 mars 2015 framförde kommissionen och Förbundsrepubliken Tyskland sina muntliga yttranden.

III – **Prövning av talan**

A – *Första anmärkningen: En begränsning av möjligheten till domstolskontroll enligt 113 § första stycket första meningen VwGO*

1. Parternas argument

30. Kommissionen har gjort gällande att 113 § första stycket första meningen VwGO inte är förenlig med artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75, såtillvida som denna bestämmelse begränsar möjligheten till domstolskontroll av beslut till bestämmelser som ger enskilda rättigheter. Kommissionen har anfört att domstolen i punkt 37 i domen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) och i punkt 48 i domen Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712), slagit fast att den berörda allmänheten i princip kan göra gällande alla förfarandefel. Kommissionen har anfört att begränsningen i fråga, liksom alla andra begränsningar som avses i förevarande överklagande, strider mot syftet att garantera ett omfattande rättsskydd enligt artikel 9.2 och 9.3 i Århuskonventionen.

31. Förbundsrepubliken Tyskland har anfört att domstolen i domen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 45), har konstaterat att den nationella lagstiftaren får föreskriva att enskilda endast får åberopa kränkning av rättigheter i ett mål vid domstol om överklagande av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som avses i artikel 11 i direktiv 2011/92. Medlemsstaten har i detta avseende anfört att det för att en talan om upphävande eller föreläggande ska tas upp till sakprövning enligt 42 § andra stycket VwGO krävs att en enskild sökande gör gällande att ”hans rättigheter” har kränkts genom förvaltningsbeslutet eller genom att en ansökan om ett sådant beslut har avslagits och att en enskild enligt tysk lagstiftning inte har en allmän rättighet att kräva att lagen verkställs.

32. Förbundsrepubliken Tyskland har anfört att karaktären och omfattningen av den prövning som ska genomföras av de nationella domstolarna inte regleras i artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75. Medlemsstaten har även anfört att domstolen ännu inte närmare har uttalat sig i dessa frågor och att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning avseende domstolsprövning. Förbundsrepubliken Tyskland anser att artiklarna 11 i direktiv 2011/92/EU och 25 i direktiv 2010/75/EU inte innehåller några exakta krav vad gäller omfattningen av prövningen av rättsskyddet, utan enbart ålägger medlemsstaterna att införa ett rättsmedel för att göra det möjligt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet prövad.

33. Förbundsrepubliken Tyskland har anfört att man genom en sådan bestämmelse som 113 § första stycket VwGO enligt vilken ett tillståndsbeslut enbart kan ogiltigförklaras om de offentliga rättigheter som tillkommer en enskild sökande har åsidosatts undviker motstridigheter i bedömningen av huruvida talan kan tas upp till sakprövning och huruvida den är välgrundad. Om bedömningen av talans upptagande till sakprövning – såsom är fallet vad gäller 42 § andra stycket VwGO – beror på om vederbörande kan göra gällande att dess rättigheter har kränkts, så bör detta tolkas som ett uttryck för att enbart sådana kränkningar av rättigheter kan leda till den rättsföljd som klaganden begärt inom ramen för en individuell talan, nämligen att tillståndsbeslutet upphävs.

34. Förbundsrepubliken Tyskland har anfört att medlemsstaterna enligt artikel 11 i direktiv 2001/92 kan föreskriva att en rätt att få talan prövad i domstol enbart föreligger om det finns ett tillräckligt intresse av eller en skyldighet att hävda att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning. Den har anfört att kriterierna avseende såväl det intresse som krävs som avseende rätten att få talan prövad i domstol och avseende ”kränkning av en rättighet” omfattas av medlemsstaternas nationella rätt. Republiken Österrike har påpekat att det i artikel 11 i direktiv 2011/92 enbart föreskrivs att en rätt att få talan prövad ska tillerkännas samtliga medlemmar av den berörda allmänheten som kan göra gällande ett rättsligt intresse. Medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning inom ramen för artikel 11 i direktiv 2011/92 enligt viken även enskildas rätt att få talan prövad kan begränsas till subjektiva och offentliga rättigheter. [9]

2. Bedömning

a) Huruvida förevarande anmärkning kan tas upp till sakprövning

35. Enligt artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 38.1 c i domstolens rättegångsregler, ska kommissionen, i varje ansökan som inges enligt artikel 258 FEUF, ange de exakta anmärkningar som domstolen ska pröva, samt, åtminstone kortfattat, de rättsliga och faktiska omständigheter som dessa anmärkningar grundas på. Kommissionens talan ska således innehålla en konsekvent och detaljerad redogörelse för skälen till varför kommissionen anser att den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördragen. [10]

36. Det framgår såväl av kommissionens argumentation som av dess slutsats avseende förevarande anmärkning att det sistnämnda just avser att 113 § första stycket första meningen VwGO inte överensstämmer med artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75. Även om kommissionens slutsats avseende denna anmärkning är något olyckligt formulerad så framgår klart av ansökan att kommissionen har gjort gällande att domstolskontrollen av förvaltningsbeslut har begränsats genom 113 § första stycket första meningen VwGO såtillvida som en förvaltningsdomstol enbart kan upphäva en olaglig rättsakt som kränker klagandens rättigheter och att denna begränsning åsidosätter artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75.

9 — I den mening som avses med rättigheter som tillerkänts enskilda enligt offentligrättsliga bestämmelser.

10 — Dom kommissionen/Nederländerna (C-508/10, EU:C:2012:243, punkterna 35 och 36 och där angiven rättspraxis).

37. Dessutom innehåller såväl Förbundsrepubliken Tysklands svaromål som Republiken Österrikes interventionsinlaga tydliga och exakta observationer avseende denna rättsfråga. Under förhandlingen har Förbundsrepubliken Tyskland för övrigt betonat att den begränsning som 113 § första stycket första meningen VwGO innebär utgör en av grundpelarna i tysk förvaltningsrätt och inte strider mot artiklarna 11 i direktiv 2011/92 eller 25 i direktiv 2010/75, vilket bekräftar att den fullständigt hade förstått innebörden av anmärkningen.

38. Såväl kommissionen som Förbundsrepubliken Tyskland har inom ramen för förevarande anmärkning även yttrat sig över 4 § första och tredje styckena UmwRG.

39. Av Förbundrepubliken Tysklands yttrande framgår emellertid att den omständigheten att en erforderlig miljökonsekvensbedömning eller en erforderlig förhandsprövning i det enskilda fallet av nödvändigheten av att genomföra en sådan miljökonsekvensbedömning inte gjorts enligt dessa bestämmelser utgör ett åsidosättande som direkt leder till att det berörda beslutet upphävs, även i de fall där talan väckts av en enskild. Dessa bestämmelser utgör således ett slags speciallag (lex specialis) i förhållande till 113§ första 1 stycket första meningen VwGO och 46 § VwVfG, eftersom det enligt dessa bestämmelser varken krävs att en enskild visar att dess rättighet har åsidosatts eller att det föreligger ett orsakssamband mellan förfarandefelet och det angripna beslutet för att en rättsakt ska kunna upphävas i vissa specifika fall. De luckrar således upp kraven i 113 § första stycket första meningen VwGO och 46 § VwVfG.

40. Kommissionen har däremot i sin ansökan och i sin muntliga framställning vid förhandlingen gjort gällande att 4 § första och tredje styckena UmwRG i Tyskland inte tillämpas eller inte uppfattas på samma sätt i rättspraxis som Förbundsrepubliken Tyskland anfört.

41. Kommissionens konstaterande vad beträffar förevarande anmärkning avser enbart 113 § första stycket första meningen VwGO. Jag anser således att förevarande anmärkning enbart avser räckvidden av 113 § första stycket första meningen VwGO och inte 4 § första och tredje styckena UmwRG. Den första anmärkningen ska följaktligen underkännas i den del som Förbundsrepubliken Tyskland kritiseras för att ha åsidosatt artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 genom rättspraxis avseende 4 § första och tredje styckena UmwRG.

42. Jag kommer således att begränsa mina slutsatser avseende den första anmärkningen till 113 § första stycket första meningen VwGO. Den andra anmärkningen avser däremot uttryckligen förenligheten med unionsrätten av 4 § första stycket UmwRG.

b) Saken

i) Inledande synpunkter

43. Förevarande anmärkning avser överklaganden som getts in av fysiska eller juridiska personer (nedan kallade enskilda) som inte är icke-statliga miljöskyddsorganisationer som enligt artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 har en privilegierad tillgång till rättslig prövning. [11]

11 — I punkt 45 i domen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), slog domstolen fast följande: ”Även om den nationella lagstiftaren får föreskriva att enskilda, i ett mål vid domstol om överklagande av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som avses i artikel 10a i direktiv 85/337, endast får åberopa kränkning av rättigheter som är subjektiva och offentliga, kan en sådan begränsning som sådan inte tillämpas vidare på miljöskyddsorganisationer, eftersom detta skulle vara oförenligt med de mål som eftersträvas med artikel 10a tredje stycket sista meningen i direktiv 85/337.”

44. I artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 föreskrivs att det föreligger en rätt att få ”den materiella eller formella giltigheten” av ett beslut, handlingar eller underlåtenhet som avses i direktiv 2011/92 avseende allmänhetens deltagande eller artikel 24 i direktiv 2010/75 [12] prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

45. I avsaknad av unionsbestämmelser på området ankommer det på varje medlemsstat att i sin rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten. Dessa regler får emellertid enligt likvärdighetsprincipen varken vara mindre förmånliga än de som avser liknande talan som grundas på nationell rätt eller enligt effektivitetsprincipen medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten. [13]

46. Det ska tilläggas att de aktuella unionsrättsliga bestämmelserna ska tolkas mot bakgrund av de mål som eftersträvas med Århuskonventionen som avser att bevara, skydda och förbättra miljön samt skydda människors hälsa för medlemmar av den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse eller har hävdat att rättigheter har kränkts. [14]

47. Det är uppenbart att syftet med de unionsrättsliga bestämmelserna i fråga är att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning. Detta är en vägledande princip och utgör således en viktig källa för tolkning. Jag anser i likhet med generaladvokaten Sharpston i sitt förslag till avgörande i målet Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 70), att ”[m]ålet att tillhandahålla en ’omfattande rätt’ till rättslig prövning utgör den yttre gräns inom vilken medlemsstaterna kan utöva sin lagstiftningsfrihet.”

ii) Begränsning av enskildas rätt att föra talan enligt artiklarna 11.1 i direktiv 2011/92 och 25.1 i direktiv 2010/75

48. I artiklarna 11.1 i direktiv 2011/92 och 25.1 i direktiv 2010/75 föreskrivs klart att medlemsstaterna kan fastställa och begränsa enskildas rätt att föra talan, [15] förutsatt att denna begränsning är förenlig med syftet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning. I detta syfte tillåts medlemsstaterna enligt dessa bestämmelser att välja mellan två kriterier för att begränsa enskildas rätt att få talan prövad.

12 — Med rubriken ”Tillgång till information och allmänhetens deltagande i tillståndsförfarandet”.

13 — Se dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 43) och dom Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 28). Kommissionen har inom ramen för förevarande ansökan inte gjort gällande att den aktuella bestämmelsen inte beaktar likvärdighetsprincipen. Förevarande anmärkning avser således effektivitetsprincipen. De två ovannämnda domarna avser artikel 10a i direktiv 85/337. Det ska emellertid erinras om att artiklarna11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 vad avser deras verkningar har samma innehåll som artikel 10a i direktiv 85/337. Härav följer att rättspraxis avseende denna artikel i tillämpliga delar är tillämplig på de aktuella bestämmelserna i förevarande mål. Se ovan punkt 10 i förevarande förslag till avgörande.

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

15 — I artiklarna 11.3 i direktiv 2011/92 och 25.3 i direktiv 2010/75 föreskrivs tvärtom att vissa icke-statliga organisationer anses ha ett tillräckligt intresse. Se fotnot 11 i detta förslag till avgörande.

49. I punkt 38 i domen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), slog domstolen fast att det ”[i] denna bestämmelse anges två olika sakprövningsförutsättningar: Det får föreskrivas att en klagande får föra talan endast om denne har ett tillräckligt intresse eller hävdar att en rättighet kränks, beroende på vad som krävs enligt nationell lagstiftning.” [16] De villkor som uppställs i artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 för enskildas rätt att föra talan omfattar således inte enskildas allmänna rätt att få giltigheten av förvaltningsbeslut som avses i det aktuella direktivet prövade. [17]

iii) Prövning i sak av överklagandet

50. Även om det i artiklarna 11.1 I direktiv 2011/92 och 25.1 i direktiv 2010/75 föreskrivs att medlemsstaterna får föreskriva villkor för rätten att få talan prövad, så föreskrivs i samma bestämmelser att den materiella eller formella giltigheten av beslut, handlingar eller underlåtenhet som avses i nämnda artiklar kan prövas i domstol.

51. Enligt fast rättspraxis föreskrivs i artiklarna 11.1 i direktiv 2011/92 och 25.1 i direktiv 2010/75 inte heller någon som helst begränsning av de grunder som får åberopas till stöd för en sådan talan. [18]

iv) Kriteriet om att det måste föreligga ett åsidosättande av klagandens subjektiva rättigheter för att en olaglig rättsakt ska kunna upphävas i tysk rätt

– 42 § andra stycket VwGO och 113§ första stycket första meningen i VwGO

52. Det är utrett att den tyska förvaltningsrätten med tillämpning av 42 § andra stycket VwGO och 113 § första stycket första meningen VwGO, innebär en begränsning av såväl en enskilds rätt att föra talan som dess rätt att få en rättsakt upphävd.

53. Enligt 42 § andra stycket VwGO krävs för att en enskild ska kunna föra talan att klaganden hävdar att dess rättigheter har kränkts på grund av det aktuella förvaltningsbeslutet eller på grund av att en ansökan om ett sådant beslut har avslagits. Enligt min mening avses denna begränsning uttryckligen i artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 och Förbundsrepubliken Tyskland har klart beslutat sig för det andra villkoret för sakprövning som medlemsstaterna kan uppställa för rätten att få en talan prövad enligt dessa artiklar.

54. 113 § första stycket första meningen VwGO som är den enda bestämmelse som avses med förevarande anmärkning [19] rör däremot sakprövning av en talan som väckts av en enskild. I denna bestämmelse föreskrivs att förvaltningsdomstolen enbart ska upphäva ett olagligt förvaltningsbeslut om det åsidosätter klagandens subjektiva rätt. Förbundsrepubliken Tyskland har även anfört att bedömningen av om rättsakten är laglig föregår prövningen av huruvida klagandens rättigheter har kränkts på grund av de konstaterade rättsstridigheterna. Den har tillagt att rättsakten enbart ska

16 — Artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 ger medlemsstaterna ett betydande handlingsutrymme, vad gäller bestämmandet av vad som utgör en kränkning av en rättighet (se, för ett liknande resonemang, domen i målet Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 55) och domen i målet Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 50).

17 — Se generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i målet Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) som i punkt 42 anförde att ”[a]rtikel 9.3 är den bestämmelse i Århuskonventionen som behandlar allmän talerätt (*actio popularis*). Bestämmelsen har ännu inte införlivats med unionsrätten, … vilket innebär att det för tillfället inte finns någon unionsrättslig skyldighet för medlemsstaterna att införa allmän talerätt (*actio popularis*).”

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

19 — Se punkterna 38–41 i detta förslag till avgörande.

upphävas om klagandens rättigheter har kränkts på grund av dessa rättsstridigheter.[20] Under förhandlingen den 12 mars 2015 nyanserade Förbundsrepubliken Tyskland sitt yttrande genom att ange att de tyska domstolarna i vissa fall har intagit ett pragmatiskt förhållningssätt och inte undersökt huruvida det aktuella förvaltningsbeslutet är olagligt när subjektiva rättigheter inte har kränkts.

55. Detta innebär att det för att upphäva ett förvaltningsbeslut enligt 113 § första stycket första meningen VwGO krävs att i vart fall den rättstridighet som domstolen konstaterat ”sammanfaller” med ett åsidosättande av en rättighet som tillkommer klaganden.[21] Detta gäller även om talan kan upptas till sakprövning enligt 42 § andra stycket VwGO.

– Åsidosättande av artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75

56. Det framgår klart av artiklarna 11.1 i direktiv 2011/92 och 25.1 i direktiv 2010/75 att villkoret att klaganden hävdar att ”en rättighet kränks” avser upptagandet av talan till sakprövning och inte talan i sak.

57. Det ska nämligen erinras om att det i artiklarna 11.1 i direktiv 2011/92 och 25.1 i direktiv 2010/75 inte föreskrivs någon som helst begränsning av de grunder som får åberopas till stöd för en talan som väckts med stöd av dessa bestämmelser. Den begränsning av rätten att få en rättsakt upphävd som föreskrivs i 113 § första stycket första meningen VwGO innebär emellertid en begränsning av de materiella grunder som med framgång får åberopas av enskilda till stöd för deras talan.

58. Genom att begränsa den enskildes rätt att få en rättsakt upphävd i de fall där den tyska förvaltningsdomstolen konstaterat (tidigare eller samtidigt) att denna rättsakt är olaglig har genom 113 § första stycket första meningen VwGO, förutom villkoret för upptagande till sakprövning, ytterligare ett hinder för rätten till rättslig prövning införts som inte föreskrivs i artikel 11 i direktiv 2011/92 eller artikel 25 i direktiv 2010/75, vilket avsevärt äventyrar syftet med och den faktiska tillämpningen av de två bestämmelserna på så sätt att omfattningen och nyttan av domstolsprövningen begränsas.

59. Under förhandlingen som hölls den 12 mars 2015 medgav Förbundsrepubliken Tyskland, på fråga från domstolen om den användning som en enskild har av ett fastställande av att en rättsakt är rättsstridig, att den tyska förvaltningen eventuellt kunde återkalla den rättsstridiga rättsakten, även om den inte var skyldig att göra detta.

60. Även om varje rättsstridighet[22] – om än minimal – inte nödvändigtvis behöver leda till att en rättsakt upphävs, så har ett fastställande av att en rättsakt är rättsstridig av den tyska förvaltningsdomstolen inte samma rättsliga värde som ett upphävande av rättsakten.

20 — Förbundsrepubliken Tyskland har anfört att domstolen ”enligt 113 § stycke 1 första meningen VwGO ska upphäva förvaltningsbeslutet och i förekommande fall det beslut mot vilken talan väckts såvida förvaltningsbeslutet är olagligt *och klagandens rättigheter följaktligen har kränkts* … Domstolsprövningen sker därefter i två steg. I ett första steg ska domstolen noggrant pröva om förvaltningsbeslutet är olagligt, det vill säga om det har tillkommit genom en felaktig rättstillämpning. I ett andra steg ska domstolen pröva om klaganden har kränkts i 'sina' rättigheter 'därigenom', det vill säga genom den felaktiga rättstillämpning som fastställts.” Min kursivering. Se punkt 40 Förbundsrepubliken Tysklands svaromål.

21 — I målet Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712), anmodade den nationella domstolen (Bundesverwaltungsgericht, Tyskland) domstolen att pröva huruvida detta krav på ”sammafallande” eller ”parallellitet” är förenligt med unionsrätten. Domstolen besvarande inte denna fråga utan anförde att ”den nationella domstolen inte [hade] lämnat några närmare uppgifter om någon sådan kränkning och att de grunder som anges i beslutet om hänskjutande inte [gjorde] det möjligt för domstolen att bedöma huruvida en prövning av det villkoret är användbar vid avgörandet av det nationella målet” (se punkt 55).

22 — I formellt eller materiellt hänseende.

61. Dessutom innebär en begränsning av enskildas rätt att få en rättsakt som fastställts vara rättsstridig upphävd att det blir svårare att skydda miljön, eftersom det av skäl 27 i direktiv 2010/75 klart framgår att den berörda allmänheten bör ha ”tillgång till rättslig prövning för att bidra till att skydda rätten att leva i en miljö som tillfredsställer kraven när det gäller människors hälsa och välbefinnande”. [23]

62. Jag anser således att talan ska bifallas såvitt avser den första anmärkningen.

63. Mot bakgrund av vad som anförts ovan följer att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 genom att med tillämpning av 113 § första stycket första meningen VwGO begränsa en enskilds rätt att få en rättsakt upphävd i de fall där det konstateras eller har konstaterats att rättsakten är rättsstridig.

B – *Den andra anmärkningen: Huruvida en rätt att få en rättsakt upphävd enbart föreligger i de fall där det inte gjorts någon miljökonsekvensbedömning och begränsningen av denna rättighet i de fall där en miljökonsekvensbedömning visserligen har genomförts men genomförts på ett bristfälligt sätt (4 § första stycket UmwRG) och kravet på orsakssamband såväl mellan förfarandefelet och beslutets resultat och inverkan på klagandens materiella rättigheter (46 § VwVfG och 113 § första stycket första meningen VwGO)*

64. Förevarande invändning har således uppdelats i två delar: Den första avser huruvida 4 § första stycket UmwRG är förenlig med artiklarna 11 i direktiv 2011/92/EU och 25 i direktiv 2010/75/EU och den andra huruvida bestämmelserna i 46 § VwVfG och 113 § första stycket första meningen VwGO är förenliga med nämnda artiklar.

1. Den första delen – Huruvida det föreligger en rätt att få en rättsakt upphävd enbart i de fall där det inte har gjorts någon miljökonsekvensbedömning och begränsningen av denna rättighet i de fall där miljökonsekvensbedömningar visserligen har genomförts men genomförts på ett bristfälligt sätt (4 § första stycket UmwRG)

a) Parternas argumentation

65. Kommissionen har gjort gällande att ett tillståndsbeslut kan upphävas med tillämpning av 4 § första stycket UmwRG utan att de ytterligare villkor som uppställs i 113 § första stycket första meningen VwGO är uppfyllda enbart om det inte har gjorts någon miljökonsekvensbedömning. Om en sådan bedömning däremot har ägt rum, men inte uppfyller villkoren i direktiv 2011/92 så är det omöjligt att få den prövad enligt denna nationella bestämmelse. Kommissionen anser att 4 § första stycket UmwRG följaktligen inte är förenlig med artikel 11 i direktiv 2011/92.

66. Enligt kommissionen framgår av domstolens praxis att en övergångsbestämmelse i ett direktiv måste vara tillräckligt klar och precis, framför allt när den syftar till att skapa rättigheter för enskilda så att de personer som berörs ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter och, i förekommande fall, ges möjlighet att göra dem gällande vid de nationella domstolarna. [24] Kommissionen har anfört att det inte förhåller sig på det sättet i Tyskland och att Förbundsrepubliken ska vidta lämpliga åtgärder i detta avseende enligt skyldigheten till lojalt samarbete.

23 — Jag ansluter mig i detta avseende till generaladvokaten Cruz Villalóns förslag till avgörande i målet Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:422, punkterna 92–101) i den del denne anfört att skyldigheten för en enskild att hävda en rättighet, när det gäller frågan huruvida talan är välgrundad, strider mot effektivitetsprincipen och inte genomför de aktuella unionsbestämmelserna.

24 — Domen kommissionen/Förenade kungariket (C-530/11, EU:C:2014:67, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

67. Förbundsrepubliken Tyskland har anfört att 4 § första och tredje styckena UmwRG enbart reglerar de fall där det helt saknas en miljökonsekvensbedömning eller en förhandsprövning som föregår en miljökonsekvensbedömning och de fall där kraven i 3a § fjärde meningen UVPG inte har iakttagits vid en förhandsprövning som föregår en miljökonsekvensbedömning.

68. För alla andra förfarandefel, inbegripet bristfälligheter vid genomförandet av miljökonsekvensbedömningar anser Förbundsrepubliken Tyskland att det enligt 113 § första stycket första meningen VwGO är möjligt att väcka talan vid domstol och att det föreligger en rätt att få förvaltningsbeslutet upphävt. Den har tillagt att rätten att få en rättsakt upphävd enbart bortfaller i undantagsfall, när villkoren i 46 § VwVfG är uppfyllda.

b) Bedömning

69. Även om sammanfattningen av den första delen av förevarande anmärkning, vilken framgår av yrkandena i ansökan, faktiskt avser de två unionsrättsliga bestämmelserna, kan det konstateras att de argument som anförts i denna del av anmärkningen enbart avser artikel 11 i direktiv 2011/92. För övrigt avser 4 § första stycket UmwRG enbart de fall där det inte genomförts någon miljökonsekvensbedömning eller förhandsprövning i det enskilda fallet av nödvändigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning vilket är syftet med direktiv 2011/92. Kommissionen har dessutom när den tillfrågades på denna punkt under förhandlingen inte kunnat förklara vilken betydelse artikel 25 i direktiv 2010/75 har för den första delen av förevarande anmärkning. Jag anser därför att anmärkningen ska tolkas så att den enbart avser artikel 11 i direktiv 2011/92.

70. Den andra anmärkningens första del avser det sätt på vilket artikel 11 i direktiv 2011/92 har införlivats med tysk rätt. Den avser det förhållandet att 4 § första stycket UmwRG enbart avser de fall där en miljökonsekvensbedömning eller en förhandsprövning av huruvida en miljökonsekvensbedömning ska genomföras inte har genomförts.

71. Förbundsrepubliken Tyskland har i sin redogörelse för den nationella rätten anfört att ”UmwRG innehåller bestämmelser *angående införlivande* av artikel 11 i direktiv [2011/92] och artikel 25 i direktiv [2010/75].” [25] Den har även påpekat att ”4 § första stycket UmwRG reglerar rättsföljden av att en erforderlig miljökonsekvensbedömning eller en förhandsprövning i det enskilda fallet av nödvändigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning inte genomförts. Enligt 4 § första och tredje styckena UmwRG leder ett sådant förfarandefel till att beslutet upphävs. Lagen innehåller inte några bestämmelser avseende andra förfarandefel, till exempel när en miljökonsekvensbedömning har genomförts på ett bristfälligt sätt. Dessa förfarandefel ska bedömas enligt 46 § [VwVfG]”. [26]

72. I målet Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 38), sökte Bundesverwaltungsgericht (högsta förvaltningsdomstolen) (Tyskland) genom sin andra fråga klarhet i huruvida artikel 10a i direktiv 85/337, som har samma lydelse som artikel 11 i direktiv 2011/92, [27] ska ”tolkas så, att den utgör hinder för att medlemsstaterna föreskriver att nationella bestämmelser som har antagits för att införliva artikel 10a endast ska vara tillämpliga i fall där ett besluts giltighet ifrågasätts på grund av att det inte har genomförts någon miljökonsekvensbedömning, men att de inte omfattar de fall där en miljökonsekvensbedömning visserligen har genomförts men genomförts på ett bristfälligt sätt.”

25 — Min kursivering. Se punkt 6 i svarsinlagan.

26 — Se punkt 8 i svarsinlagan.

27 — Se ovan punkt 10 i förevarande förslag till avgörande.

73. Av punkt 63 i generaladvokaten Cruz Villalóns förslag till avgörande i mål Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:422) framgår att Förbundsrepubliken Tyskland gjorde gällande ”att den tyska rätten redan [uppfyllde] dessa krav, eftersom det enligt 46 § VwVfG, som ska tillämpas förutom 4 § första stycket UmwRG, [kunde] krävas att ett tillståndsbeslut upphävs också när en miljökonsekvensbedömning har utförts på ett bristfälligt sätt.”

74. I punkt 37 i domen i nämnda mål fastslog domstolen emellertid att ”[d]et [således inte] föreligger … någon rätt att i nationella bestämmelser som antagits för att införliva [artikel 10a i direktiv 85/337] … föreskriva att de endast ska vara tillämpliga i fall där ett besluts giltighet ifrågasätts på den grunden att det inte har genomförts någon miljökonsekvensbedömning. Att från nämnda nationella bestämmelsers tillämpningsområde utesluta de fall där en miljökonsekvensbedömning visserligen har genomförts men genomförts på ett bristfälligt – eller mycket bristfälligt – sätt skulle innebära att bestämmelserna i direktiv 85/337 om allmänhetens deltagande berövades sin ändamålsenliga verkan. Detta skulle följaktligen vara oförenligt med målsättningen att säkerställa en omfattande rätt till rättslig prövning, såsom föreskrivs i artikel 10a i det direktivet.”

75. Det framgår således klart av domen Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 32) att den tyska rätten enligt domstolens uppfattning genom införlivandet av artikel 10a i direktiv 85/337 (och således artikel 11 i direktiv 2011/92) varken fyller eller täcker bristerna i 4 § första stycket UmwRG.

76. Jag anser att talan ska bifallas, såvitt den avser den andra anmärkningens första del, eftersom det inte finns någon anledning att ifrågasätta ovannämnda praxis. [28]

77. Förbundsrepubliken Tyskland har således underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11 i direktiv 2011/92 genom att begränsa räckvidden av 4 § första stycket UmwRG på så sätt att ett beslut kan upphävas på grund av förfarandefel endast i de fall där det helt saknas en erforderlig miljökonsekvensbedömning eller där det saknas en erforderlig förhandsprövning.

2. Den andra delen: Kravet på orsakssamband och frågan huruvida materiella rättigheter påverkas

a) Parternas argument

78. Kommissionen har gjort gällande att en invändning om förfarandefel som en enskild anfört med avseende på ett beslut angående en miljökosekvensbedömning enligt fast rättspraxis i Tyskland kan leda till att nämnda beslut upphävs enbart om det finns en konkret möjlighet att beslutet hade varit annorlunda om förfarandefelet inte hade förekommit (”kravet på ett orsakssamband”).

79. För övrigt ankommer det i allmänhet på klaganden att visa att det föreligger ett eventuellt orsakssamband.

80. Kommissionen har vad gäller tillämpningen av direktiv 2011/92 påpekat att utgången av beslutsförfarandet inte är den viktigaste aspekten. Den anser att direktiv 2011/92 huvudsakligen ska säkerställa att samtliga direkta och indirekta verkningar av ett projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska undersökas, att allmänheten ska underrättas om det planerade projektet och ha möjlighet att delta i beslutsförfarandet. Bedömningen av om förfaranderegleрna på detta område har iakttagits är följaktligen av särskild betydelse. Det ska i den nationella rätten således

28 — Den andra anmärkningen första del anknyter logiskt till den första anmärkningen. Genom 4 § första stycket i UmwRG kan ett korrekt införlivande av artikel 10a i direktiv 85/337 (och således av artikel 11 i direktiv 2011/92) inte säkerställas, eftersom denna bestämmelse inte är tillämplig i de fall där miljökonsekvensbedömningen genomförts på ett bristfälligt sätt. Dessa fall regleras däremot i 113 § första stycket första meningen VwGO som var föremål för den första anmärkningen med avseende på vilken jag föreslagit att domstolen ska bifalla talan.

föreskrivas att ett beslut ska upphävas om ett allvarligt fel har begåtts vid tillämpningen av de processuella bestämmelserna, utan att klaganden ska behöva styrka att det föreligger ett orsakssamband med innehållet i beslutet. Vad gäller direktiv 2011/92 ska i vart fall överträdelser av informationsrätten och allmänhetens rätt att delta betraktas som allvarliga förfarandefel.

81. Kommissionen anser att det av domen Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 52) framgår att varken uppdelningen av bevisbördan eller domstolsprövningen i Tyskland uppfyller kriterierna i direktiv 2011/92. Den har även anfört att Århuskonventionens efterlevnadskommitté är av samma uppfattning vad avser motsvarande bestämmelser i konventionen. [29]

82. Kommissionen har även gjort gällande att ett förfarandefel avseende ett beslut angående en miljökonsekvensbedömning enligt fast praxis i Tyskland enligt 113 § första stycket första meningen VwGO enbart kan leda till att nämnda beslut upphävs om förfarandefelet kränker klagandens rättighet. Detta villkor utgör enligt kommissionen ett åsidosättande av artikel 11 i direktiv 2011/92. Under förutsättning att en talan kan upptas till sakprövning kan en domstol enligt kommissionens uppfattning inte underlåta att beakta förfarandefel, även om dessa inte kränker klagandens subjektiva rättigheter.

83. Förbundsrepubliken Tyskland har tvärtom gjort gällande att 46 § VwVfG är förenlig med artikel 11 i direktiv 2011/92. Kravet på orsakssamband påverkar i princip inte genomförandet av de mål som eftersträvas med sistnämnda bestämmelse. Dessutom är 46 § VwVfG enbart tillämplig i de fall där sådana processuella regler som inte omfattas av 4 § första och tredje styckena UmwRG har åsidosatts.

84. Förbundsrepubliken Tyskland har även anfört att 46 § VwVfG har utformats som en försvarsnorm som möjliggör för myndigheten att försvara sig mot rätten att få ett förvaltningsbeslut upphävt. 46 § VwVfG ska i egenskap av försvarsnorm granskas av domstolen i samband med prövningen av huruvida talan är välgrundad.

85. Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att en miljökonsekvensbedömning som har genomförts på ett bristfälligt sätt alltid kan göras gällande enligt 46 § VwVfG och alltid leder till en rätt för klaganden att få denna upphävd om förfarandefelet inte uppenbart saknar relevans för utgången av beslutet. Den anser, liksom domstolen i domen Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 49) att en försiktig begränsning av omfattningen av prövningen i de fall där förfarandefel förekommit inte kan äventyra förverkligandet av de syften som eftersträvas med direktivet om miljökonsekvensbedömning när de avser fel som inte nödvändigtvis medför sådana konsekvenser att de påverkar beslutet.

86. Förbundsrepubliken Tyskland anser slutligen att antagandet att det krävs att klaganden visar att dess rättighet har kränkts i sig inte är relevant enligt det rättsläge som gällde vid den aktuella tidpunkten.

87. Den har emellertid anfört att man inom ramen för ändringen av UmwRG avser att anta en klarare bestämmelse för införlivande av artikel 11 i direktiv 2011/92.

b) Bedömning

88. Det ska inledningsvis påpekas att kommissionens argumentation avser tillämpningen av 113 § första stycket första meningen VwGO och 46 § VwVfG på förfarandefel.

29 — Efterlevnadskommittén har i punkt 83 i sin rapport av den 20 december 2013 i detta avseende anfört följande: ”Det är således inte förenligt med konventionen att möjliggöra för allmänheten att i teorin ifrågasätta förfarandets lagenlighet med avseende på beslut som omfattas av artikel 6 i konventionen, medan en sådan talan i praktiken systematiskt avvisas eller ogillas av domstolarna med motiveringen att de påstådda förfarandefelen inte är av betydelse för beslutet (det vill säga beslutet skulle inte ha varit annorlunda om detta förfarandefel inte hade förekommit).”

89. Det är utrett att 4 § första stycket UmwRG enbart avser de fall där en miljökonsekvensbedömning eller en förhandsprövning i det enskilda fallet av nödvändigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning inte genomförts och inte de fall där en sådan bedömning genomförts på ett felaktigt eller bristfälligt sätt. I det sistnämnda fallet ska beslutet enbart upphävas om förfarandefelet såväl uppfyller villkoret att klagandens subjektiva rättighet har åsidosatts enligt 113 § första stycket första meningen VwGO som de villkor som anges i 46 § VwVfG.

90. I likhet med vad jag föreslagit med avseende på den första anmärkningen anser jag vad gäller ett felaktigt genomförande av en miljökonsekvensbedömning eller en förhandsprövning i det enskilda fallet av nödvändigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning att de begränsningar som föreskrivs i 113 § första stycket första meningen VwGO som grund för en rätt att få det omtvistade beslutet upphävt strider mot artikel 11 i direktiv 2011/92.

91. Vad gäller 46 § VwVfG som avser förfarandefel framgår klart av Förbundsrepubliken Tysklands yttranden och av ordalydelsen i samma bestämmelse att det i denna bestämmelse uppställs ett villkor på ett orsakssamband mellan det förfarandefel som gjorts gällande och innehållet i det överklagade beslutet (nedan kallat kausalitetskriterium). [30]

92. Domstolen slog i punkterna 47 och 48 i domen Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712), fast att unionslagstiftaren ”inte [har] avsett att möjligheten att göra gällande ett förfarandefel ska vara beroende av att förfarandefelet har påverkat innehållet i det överklagade beslutet. … Det kan konstateras att eftersom nämnda direktiv bland annat har till syfte att säkerställa att det fastställs processuella regler som bidrar till att det tillhandahålls mer information och som gör det möjligt för allmänheten att delta i bedömningen av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt som kan antas medföra stor inverkan på miljön, är prövningen av om förfaranderegleрna på detta område iakttas av särskild betydelse. I enlighet med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning, ska den i princip ha rätt att göra gällande alla förfarandefel till stöd för talan avseende giltigheten av sådana beslut som avses i nämnda direktiv”.

93. Av den anledningen är det enligt artikel 11 i direktiv 2011/92 i princip uteslutet att uppställa ett krav på orsakssamband.

94. Domstolen nyanserade emellertid denna bedömning i punkt 49 i nämnda dom när den anförde att alla förfarandefel inte med nödvändighet påverkar innehållet i det överklagade beslutet och följaktligen inte med nödvändighet utgör en kränkning av en rättighet. Det kan, under dessa förhållanden, i den nationella lagstiftningen föreskrivas att talan inte kan upptas till prövning.

95. Jag anser att denna nyanserade bedömning inte enbart ska tillämpas vid prövningen av huruvida talan kan upptas till prövning utan på samma sätt vid prövningen av huruvida talan är välgrundad, emellertid under förutsättning att det aktuella förfarandefelet är minimalt och följaktligen inte påverkar ”[tillhandahållandet av] mer information och … gör det möjligt för allmänheten att delta i bedömningen av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.”

96. Eftersom rätten till mer information och allmänhetens rätt att delta uppenbart utgör en av hörnstenarna i direktiv 2011/92 [31] och anledningen till införandet av artikel 11, ansluter jag mig till generaladvokaten Cruz Villalóns förslag till avgörande i målet Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:422, punkt 106), i den del denne anfört att ”[man f]ör särskilt viktiga processuella bestämmelser … i detta avseende helt [måste] avstå från kravet på ett orsakssamband med hänsyn till utgången i det administrativa förfarandet.”

30 — Av ordalydelsen i 46 § VwVfG framgår att denna bestämmelse enbart avser så kallade ”relativa” förfarandefel, nämligen sådana som enligt 44 § VwVfG leder till att en rättsakt ”som inte är ogiltig” ogiltigförklaras (så kallade absoluta fel).

31 — Och direktiv 2010/75.

97. Det kan dock konstateras att det enligt tysk rätt, med undantag för de fel som föreskrivs i 44 § VwVfG [32] och 4 § första stycket UmwRG, enligt 46 § VwVfG alltid, det vill säga även vid förfarandefel avseende information och allmänhetens deltagande, krävs att det föreligger ett orsakssamband mellan det åberopade felet och innehållet i det överklagade beslutet för att kunna upphäva detta.

98. Oberoende av frågan om bevisbördan anser jag i detta avseende att det krav som uppställs i 46 § VwVfG innebär att det blir orimligt svårt för enskilda att utöva rätten att väcka talan och att få tillgång till rättslig prövning och att det därför åsidosätter artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75.

99. Vad gäller frågan om bevisbörda slog domstolen i punkt 52 i domen Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712) fast att det i Tyskland ”emellertid [förefaller] som om det generellt sett ankommer på den som gör gällande att en rättighet har kränkts att visa att det utifrån omständigheterna i målet finns en konkret möjlighet att det överklagade beslutet skulle ha fått ett annat innehåll utan det förfarandefel som gjorts gällande. Att på detta sätt övervältra bevisbördan med avseende på kriteriet om att det ska föreligga orsakssamband på den som gör gällande att en rättighet har kränkts, innebär emellertid att det i praktiken blir orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av direktiv 85/337. Härvid ska bland annat beaktas att förfarandena i fråga är komplexa och att miljökonsekvensbedömningar är tekniskt avancerade”.

100. Förbundsrepubliken Tyskland avser dessutom att anta en klargörande bestämmelse om bevisbördan med avseende på kausalitetskriteriet. [33]

101. Genom kravet i 46 § VwVfG att det måste föreligga ett orsakssamband mellan förfarandefel avseende information och allmänhetens deltagande och innehållet i det överklagade beslutet för att detta ska kunna upphävas har Förbundsrepubliken Tyskland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75.

C – *Tredje anmärkningen: Förbud mot att framföra invändningar (2 § tredje stycket UmwRG och 73 § fjärde stycket VwVfG)*

1. Parternas argument

102. Kommissionen har anfört att begränsningen av rätten att väcka talan som avses i 2 § tredje stycket UmwRG och 73 § fjärde stycket VwVfG och i tysk rättspraxis till de invändningar som framställts under det administrativa förfarandet strider mot artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75. Kommissionen har gjort gällande att dessa undantagsbestämmelser som innebär att det blir orimligt svårt för den berörda allmänheten att utöva rätten att få giltigheten av beslut prövad utgör hinder mot en omfattande tillgång till rättslig prövning som krävs enligt direktiven 2011/92 och 2010/75 samt enligt Århuskonventionen och begränsar den berörda allmänhetens rätt till effektivt domstolsskydd.

103. Kommissionen har påpekat att ett domstolsförfarande är ett självständigt förfarande under vilket det måste vara möjligt att genomföra en uttömmande undersökning av den materiella och formella giltigheten av ett beslut och att de grunder för talan som kan upptas till sakprövning inte får begränsas till de grunder som redan framställts inom den korta tid som utsatts för att framföra invändningar under det administrativa förfarandet.

32 — Av dess ordalydelse framgår emellertid att 44 § VwVfG enbart avser ”särskilt allvarliga fel”. För övrigt utgör de fel som anges i 44 § andra stycket VwVfG inte några verkliga fel när det gäller information och allmänhetens deltagande vid bedömningen av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

33 — Se punkt 69 i svarsinlagan.

104. Kommissionen delar inte Förbundrepublikens Tysklands uppfattning att de tyska bestämmelserna om att vissa invändningar inte får framföras är nödvändiga för att säkerställa rättssäkerhet och effektivitet i samband med förfarandet. Kommissionen anser att preklusionsfrister för att få beslut från förvaltningsmyndigheter prövade i domstol räcker för att garantera rättssäkerhet och effektivitet i samband med förfarandet.

105. Förbundsrepubliken Tyskland har anfört att bestämmelserna i 2 § tredje stycket UmwRG och 73 § fjärde stycket VwVfG är förenliga med artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75.

106. Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att liknande bestämmelser enligt vilka det är förbjudet att framföra invändningar utgör en integrerad del av den nationella rättsordningen. Den anser att artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 möjliggör för medlemsstaterna att bibehålla bestämmelserna i deras rättsystem på det berörda området.

107. Förbundsrepubliken Tyskland anser att preklusionsfrister grundar sig på idén om preskription och dess funktion som framför allt är att säkerställa att motstridiga intressen i ett projekt, såvitt möjligt, förenas i ett tidigt skede i det administrativa förfarandet. Preklusionsbestämmelserna är följaktligen av särskild betydelse inom ramen för multipolära rättsförhållanden mellan dels rättsliga områden som skyddas mot projektansvariga, dels tredje man som eventuellt berörs av nämnda projekt.

108. Förbundsrepubliken Tyskland har anfört att preklusion inte innebär att det blir svårare, eller rent av omöjligt, att genomföra en sådan granskning, utan tvärtom säkerställer att klargjorda omständigheter blir föremål för domstolsprövning som är så omfattande som möjligt och som inbegriper samtliga relevanta aspekter som granskas så utförligt som möjligt. Preklusionen omfattar enbart sådana omständigheter som klaganden på ett klandervärt sätt har underlåtit att åberopa under det administrativa förfarandet.

109. Republiken Österrike har anfört att fastställandet av konkreta bestämmelser om begränsning av rätten att väcka talan utgör en del av utformningen av det nationella förfarandet. Det omfattas följaktligen i vart fall av medlemsstaternas processuella autonomi.

110. Principen om att personer enbart får göra gällande sina rättigheter under ett administrativt förfarande om de deltar i förfarandet är enligt Republiken Österrike en grundläggande förvaltningsrättslig princip i Tyskland och Österrike vilken gäller inom ramen för deras respektive förfaranden för miljökonsekvensbedömning.

111. Förbundsrepubliken Österrike har anfört att regeln om att vissa invändningar inte får framföras är ett viktigt instrument för att säkerställa ett effektivt och snabbt administrativt förfarande. I motsatt fall skulle man godtyckligt kunna förhala det beslut som ska antas i ett förfarande genom att framföra nya invändningar avseende helt nya frågor eller genom att låta personer som hittills inte deltagit i förfarandet framföra invändningar. Detta skulle stå i strid med rättssäkerheten i allmänhet och den projektansvariges intresse av att ett beslut fattas inom en rimlig tid i synnerhet.

2. Bedömning

112. Medlemsstaterna har i kraft av sin processuella autonomi, och under förutsättning att de iakttar likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen, ett utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75. [34]

34 — Se, för ett liknande resonemang, domen Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 30).

113. Det ska emellertid erinras om att det enligt ovannämnda artiklar föreligger en rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, handlingar eller underlåtenhet som avses i direktiv 2011/92 avseende allmänhetens deltagande eller artikel 24 i direktiv 2010/75 prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats enligt lag, utan att det föreskrivs någon som helst begränsning av de grunder som får åberopas till stöd för en sådan talan. [35]

114. 2 § tredje stycket UmwRG och 73 § fjärde stycket VwVfG innebär emellertid tydligt en klar begränsning av de grunder som en sökande kan åberopa till stöd för en talan vid domstolen.

115. Om artiklarna 11.4 i direktiv 2011/92 och 25.4 i direktiv 2010/75 inte innebär att ett prövningsförfarande inför en förvaltningsmyndighet inte kan äga rum först och inte påverkar kravet att de administrativa prövningsförfarandena ska vara uttömda innan rättsliga prövningsförfaranden får användas, om detta krav finns enligt den nationella lagstiftningen, så möjliggör inte dessa bestämmelser att begränsa de grunder som en sökande kan åberopa till stöd för talan i ett senare domstolsförfarande.

116. Det kan, i enlighet med vad som anförts av kommissionen, konstateras att ett domstolsförfarande är ett självständigt förfarande och skiljer sig från det administrativa förfarandet och administrativa prövningsförfaranden.

117. Jag anser således att ytterligare ett hinder för rätten till rättslig prövning som inte föreskrivs i artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 införs genom berörda nationella bestämmelserna.

118. Enligt min mening kan det ytterligare hindret inte motiveras av rättssäkerhetsskäl, eftersom preklusionsfristerna för att få beslut från förvaltningsmyndigheter prövade i domstol är tillräckliga i detta avseende.

119. Vad gäller argumentet avseende effektiva administrativa förfaranden att möjligheten att för första gången framföra ”invändningar” i ett domstolsförfarande visserligen kan visa sig vara ”problematisk”, räcker det att erinra om att målsättningen med artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 är att säkerställa en omfattande rätt till rättslig prövning. Unionslagstiftaren har klart prioriterat denna målsättning framför att säkerställa effektiva administrativa förfaranden i syfte att bidra till bevarande, skydd och förbättring av miljön och till att skydda människors hälsa. [36]

120. Förbundrepubliken Tyskland har således underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 genom att med tillämpning av 2 § tredje stycket UmwRG och 73 § fjärde stycket VwVfG begränsa talerätten och omfattningen av domstolsprövningen till invändningar som redan har framställts inom den föreskrivna fristen i det förvaltningsrättsliga ärende i vilket beslutet har fattats.

35 — Se ovan punkt 44 i förevarande förslag till avgörande.

36 — Se, för ett liknande resonemang, dom Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkterna 27?29).

D – *Fjärde och femte anmärkningen: Begränsning i tiden vad gäller tillämpningen av artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75*

1. Parternas argument

a) Fjärde anmärkningen

121. Kommissionen har erinrat om att 2 § första stycket UmwRG i dess ursprungliga version inte var förenlig med artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75, eftersom denna version begränsade miljöskyddsföreningars talerätt till bestämmelser som ger enskilda rättigheter. Den har påpekat att Bundestag den 8 november 2012 till följd av domen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), antog en ändring av UmwRG som trädde i kraft den 29 januari 2013 och som innebar att uttrycket ”som ger enskilda rättigheter” togs bort från 2 § första stycket UmwRG i syfte att bringa kränkningen av den rättighet som dittills existerat att upphöra.

122. Kommissionen anser emellertid att den nya versionen av UmwRG enbart har begränsad giltighet i tiden, eftersom det i 5 § fjärde stycket UmwRG, i dess ändrade lydelse, föreskrivs att enbart förfaranden som fortfarande var anhängiga 12 maj 2011 (den dag då domen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) meddelades) eller påbörjades efter denna dag men inte hade avgjorts slutgiltigt den 29 januari 2013 (den dag då den ändrade versionen av UmwRG trädde i kraft) ska avslutas enligt den nya versionen av UmwRG.

123. Kommissionen är av uppfattningen att miljöskyddsföreningars talerätt i ärenden som inleddes efter den 25 juni 2005 och avslutades före den 12 maj 2011 således är begränsad till de bestämmelser som ger enskilda rättigheter. Med hänsyn till parallellismen i den tyska förvaltningsrätten mellan möjligheten att pröva en talan i sak och omfattningen av domstolsprövningen av talan i sak påverkar begränsningen i tiden även omfattningen av domstolsprövningen.

124. Enligt kommissionen innebär övergångsbestämmelsen i 5 § fjärde stycket UmwRG att en rättslig situation avseende miljöskyddsföreningars talan som strider mot unionsrätten förlängs, eftersom den innebär att en prövning av de processuella reglerna i stor utsträckning fortfarande inte sker för nämnda talan. Den anser således att denna bestämmelse av tidsmässiga skäl (ratione temporis) strider mot artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 med avseende på de förfaranden som inte omfattas av övergångsbestämmelserna i 5 § första och fjärde styckena och 2 § femte stycket UmwRG.

125. Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att 5 § fjärde stycket UmwRG uteslutande är deklaratorisk och inte har någon rättsligt bindande verkan. Den syftar enbart till att underlätta tillämpningen av UmwRG vid det organ som har att tillämpa denna lag. Enligt 5 § fjärde stycket UmwRG ska de prövningsförfaranden som ännu inte har avgjorts slutgiltigt avslutas enligt de nya bestämmelserna i UmwRG som är i kraft sedan den 29 januari 2013. Lagändringen påverkar däremot inte de prövningsförfaranden som redan avgjorts slutgiltigt innan domen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) meddelades. Den anser att dessa förfaranden inte ska vara föremål för en omprövning enligt domstolens praxis. [37]

37 — Se domarna Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178), och Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

b) Den femte anmärkningen

126. Kommissionen har gjort gällande att undantaget för förvaltningsärenden som inleddes före den 25 juni 2005 enligt 5 § första stycket första meningen och 5 § fjärde stycket UmwRG strider mot artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75. Den har anfört att överträdelsen bekräftades av domstolen i punkt 30 i domen Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712). Den anser även att 5 § första stycket andra meningen UmwRG enligt vilken beslut som blivit verkställbara före den 15 december 2006 inte omfattas av tillämpningsområdet för UmwRG (den dag då UmwRG trädde i kraft) strider mot artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 direktiv 2010/75.

127. Förbundsrepubliken Tyskland har anfört att den förbereder en ändring av UmwRG genom vilken punkt 31 i domen Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712) ska genomföras där domstolen slog fast att förfaranden som inletts före den 25 juni 2005 enligt 11 i direktiv 2011/92 inte får undantas från tillämpningsområdet för UmwRG. Förbundsrepubliken Tyskland har med avseende på 5 § första stycket andra meningen UmwRG anfört att denna bestämmelse innebär att förfaranden som blivit verkställbara den dag då den trädde i kraft ska undantas från dess tillämpningsområde enligt principen om rättskraft. Den anser att det för att säkerställa såväl en stabil rättsordning och stabila rättsförhållanden som en god rättskipning är viktigt att domstolsavgöranden som vunnit laga kraft efter det att tillgängliga rättsmedel har uttömts eller fristerna för dessa har löpt ut inte längre kan angripas. Förbundsrepubliken Tyskland har anfört att en medlemsstat inte är skyldig att ompröva och upphäva ett lagakraftvunnet domstolsavgörande om det framgår att avgörandet strider mot unionsrätten. [38] Den anser att detta även gäller för förvaltningsförfaranden som avslutats och som lett till beslut som inte ens har överklagats och som av det skälet har blivet verkställbara och således inte kan angripas.

2. Bedömning

a) Inledande anmärkningar

128. Fristen för att genomföra bestämmelserna i artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 fastställdes till den 25 juni 2005.

129. Av handlingarna i målet i domstolen framgår emellertid att UmwRG genom vilken dessa bestämmelser införlivats i den tyska lagstiftningen innehåller flera bestämmelser, nämligen 5 § första stycket första och andra meningen och 5 § fjärde stycket UmwRG, som i vissa delar har begränsat tillämpningen av denna lag för tiden efter den 25 juni 2005.

130. Förbundsrepubliken Tyskland har åberopat principen om rättskraft för att motivera dessa begränsningar.

131. Även om principen om rättskraft är av avsevärd betydelse såväl i unionens rättsordning som i de nationella rättsordningarna får medlemsstaterna inte åberopa interna svårigheter till stöd för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av unionsdirektiv. [39]

38 — Se domarna Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178), och Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

39 — Dom kommissionen/Italien (C-100/77, EU:C:1978:78, punkt 21).

132. För att säkerställa såväl en stabil rättsordning och stabila rättsförhållanden som en god rättskipning är det visserligen viktigt att domstolsavgöranden som vunnit laga kraft efter det att tillgängliga rättsmedel har uttömts eller fristerna för dessa har löpt ut inte längre kan angripas. En nationell domstol är följaktligen enligt unionsrätten inte skyldig att underlåta att tillämpa nationella processregler på ett domstolsavgörande som leder till att avgöranden vinner rättskraft, även om ett sådant agerande kunde bringa ett åsidosättande av unionsrätten att upphöra. [40]

133. En medlemsstat ska inom ramen för ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF – efter det att domstolen funnit att en unionsrättslig bestämmelse har åsidosatts (den enda uppgift som domstolen har enligt denna artikel) – enligt artikel 260.1 FEUF vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom. Frågan om vilka åtgärder som krävs omfattas emellertid inte av föremålet för en dom som meddelats med stöd av artikel 258 FEUF. [41]

134. Den omständigheten som åberopats av Förbundsrepubliken Tyskland att de begränsningar i tiden vad gäller tillämpningen av UmwRG som införts genom 5 § första stycket andra meningen och 5 § fjärde stycket UmwRG var nödvändiga för att iaktta principen om rättskraft och analogt stabila förvaltningsförfaranden som blivit verkställbara, förutsatt att de fastställts, omfattas således i förekommande fall av verkställigheten av den dom genom vilken fördragsbrott fastställts och kan inom ramen för förevarande anmärkningar inte påverka ett fastställt fördragsbrott.

135. Efter att ha gjort dessa konstateranden kommer jag först pröva den femte anmärkningen.

b) Femte anmärkningen – Uppskjutande av tillämpningen i tiden i allmänhet

136. Domstolen slog i punkt 31 i domen Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712) fast att ”[d]irektiv 2003/35, varigenom artikel 10a infördes i direktiv 85/337 – med beaktande av att det föreskrivs att förstnämnda direktiv ska ha införlivats i den nationella rättsordningen senast den 25 juni 2005 – ska tolkas så, att de nationella bestämmelser som antagits för att införliva nämnda artikel 10a även är tillämpliga på sådana administrativa tillståndsförfaranden som inletts *före* den 25 juni 2005, *i den mån som de ledde till att tillstånd lämnades efter detta datum*”. [42]

137. I 5 § första stycket första meningen UmwRG föreskrivs emellertid att denna lag enbart är tillämplig på sådana administrativa förfaranden som inletts eller borde ha inletts *efter* den 25 juni 2005.

138. Jag anser således att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 genom att med tillämpning av 5 § första stycket första meningen UmwRG undanta samtliga administrativa förfaranden som inletts före den 25 juni 2005, även dem som ledde till att tillstånd lämnades efter detta datum, från dess tillämpningsområde.

139. I 5 § första stycket andra meningen UmwRG föreskrivs för övrigt att första meningen inte är tillämplig på administrativa förfaranden som blivit verkställbara före den 15 december 2006, det vill säga den dag då UmwRG trädde i kraft.

140. Enligt den nationella bestämmelsen undantas följaktligen de administrativa förfaranden som ledde till att tillstånd lämnades mellan den 25 juni 2005 (den dag då införlivandefristen löpte ut) och den 15 december 2006 från tillämpningsområdet för UmwRG.

40 — Dom Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, punkterna 58 och 59 och där angiven rättspraxis).

41 — Se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Ungern (C-288/12, EU:C:2014:237, punkterna 33 och 34 och där angiven rättspraxis).

42 — Min kursivering.

141. Jag anser således att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 genom att med tillämpning av 5 § första stycket andra meningen UmwRG undanta sådana administrativa förfaranden som blivit verkställbara före den 15 december 2006 från tillämpningsområdet för UmwRG.

c) Fjärde anmärkningen – Begränsning i tiden av bestämmelserna om överklaganden som getts in av miljöskyddsföreningar

142. Enligt artiklarna 11.3 i direktiv 2011/92 och 25.3 i direktiv 2010/75 ska miljöskyddsföreningar anses ha ett tillräckligt intresse respektive anses ha rättigheter som kan kränkas, beroende på vad som krävs enligt nationell lagstiftning. [43] Dessa föreningar har följaktligen en privilegierad tillgång till rättslig prövning enligt dessa artiklar sedan de trädde i kraft den 25 juni 2005.

143. I domen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 36), fann domstolen emellertid att det enligt den tyska lagstiftningen utgör en förutsättning för sakprövning av en sådan talan som väckts av en miljöskyddsförening att denna förening gör gällande att det överklagade förvaltningsbeslutet kränker en av klagandens rättigheter som enligt nationell rätt kan kvalificeras som en subjektiv och offentlig rättighet. Domstolen konstaterade att ”[ä]ven om den nationella lagstiftaren får föreskriva att enskilda, i ett mål vid domstol om överklagande av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som avses i artikel 10a i direktiv 85/337, endast får åberopa kränkning av rättigheter som är subjektiva och offentliga, kan en sådan begränsning som sådan inte tillämpas vidare på miljöskyddsorganisationer, eftersom detta skulle vara oförenligt med de mål som eftersträvas med artikel 10a tredje stycket sista meningen i direktiv 85/337”. [44] Miljöskyddsföreningar måste nödvändigtvis i domstol kunna åberopa bestämmelser i nationell rätt som genomför unionens lagstiftning på miljöområdet, och sådana bestämmelser i unionens miljörätt som har direkt effekt. [45]

144. Även om Förbundsrepubliken Tyskland har ändrat UmwRG för att bringa en kränkning av rätten till privilegierad tillgång till rättslig prövning som tillkommer miljöskyddsföreningar att upphöra – den nya versionen av UmwRG trädde i kraft den 29 januari 2013 – har ändringen en begränsad giltighet i tiden. Den är enligt 5 § fjärde stycket UmwRG nämligen begränsad till administrativa förfaranden, tillståndsförfaranden och prövningsförfaranden som var anhängiga den 12 maj 2011 eller som inleddes efter det datumet och som ännu inte hade avgjorts slutgiltigt den 29 januari 2013.

145. I enlighet med vad kommissionen har anfört faller följaktligen andra förfaranden som inte omfattas av ändringarna fortfarande under tillämpningsområdet för den tidigare versionen av UmwRG.

146. Eftersom miljöskyddsföreningar sedan den 25 juni 2005 har en privilegierad tillgång till rättslig prövning och bestämmelserna i den tyska lagstiftingen som antagits för att genomföra denna artikel även är tillämpliga på sådana administrativa tillståndsförfaranden som inletts *före* den 25 juni 2005, i den mån de lett till att tillstånd lämnades efter detta datum, anser jag att Förbundsrepubliken har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 11 i direktiv 2011/92 och 25 i direktiv 2010/75 genom att med tillämpning av den nya versionen av 5 § fjärde stycket UmwRG begränsa tillämpningen i tiden av miljöskyddsföreningars rätt till privilegierad tillgång till rättslig prövning.

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

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

45 — Ibidem (punkt 48).

IV – **Rättegångskostnader**

147. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen inte har yrkat att Förbundsrepubliken Tyskland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, ska vardera parten stå för sina kostnader.

148. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Republiken Österrike ska därför bära sina rättegångskostnader.

V – **Förslag till avgörande**

149. Med hänsyn till vad som anförts ovan och med hänvisning först till de anmärkningar som avser de två berörda direktiven och slutligen den anmärkning som enbart avser direktiv 2011/92 föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

1) Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11 i Europaparlamentet och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt och artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) genom att

   — med tillämpning av 113 § första stycket första meningen i lagen om rättegången i förvaltningsdomstol (Verwaltungsgerichtsordnung) begränsa den enskildes rätt att få en rättsakt upphävd i de fall där den tyska förvaltningsdomstolen konstaterar eller konstaterat att denna rättsakt är ogiltig,

   — med tillämpning av 46 § i förvaltningsprocesslagen (Verwaltungsverfahrensgesetz) föreskriva krav på orsakssamband mellan förfarandefel avseende information och allmänhetens deltagande och innehållet i det överklagade beslutet för att detta ska kunna upphävas,

   — med tillämpning av 2 § tredje stycket i lagen om särskilda föreskrifter om rättsmedel i miljöfrågor (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) och 73 § fjärde stycket i förvaltningsprocesslagen begränsa talerätten och omfattningen av domstolsprövningen till invändningar som redan har framställts inom den föreskrivna fristen i det förvaltningsrättsliga ärende i vilket beslutet har fattats,

   — med tillämpning av 5 § första stycket andra meningen i lagen om särskilda föreskrifter om rättsmedel i miljöfrågor (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) föreskriva att administrativa förfaranden som blivit verkställbara före den 15 december 2006 ska undantas från dess tillämpningsområde, och

   — med tillämpning av den nya versionen av 5 § fjärde stycket i lagen om särskilda föreskrifter om rättsmedel i miljöfrågor (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) begränsa tillämpningen i tiden av miljöskyddsföreningars rätt till privilegierad tillgång till rättslig prövning.

2) Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11 i direktiv 2011/92 genom att begränsa räckvidden av 4 § första stycket i lagen om särskilda föreskrifter om rättsmedel i miljöfrågor (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) på så sätt att ett beslut kan upphävas på grund av förfarandefel endast i de fall där det helt saknas en erforderlig miljökonsekvensbedömning eller där det saknas en erforderlig förhandsbedömning.

3) Europeiska kommissionen, Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Österrike ska bära sina rättegångskostnader.