Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 13. november 2014[1]

Sag C-570/13

Karoline Gruber

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgerichtshof (Østrig))

»Miljø — direktiv 2011/92/EU — vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet — opførelse af et indkøbscenter med specialbutikker — bindende virkning af en administrativ afgørelse om ikke at gennemføre en miljøkonsekvensvurdering — ingen offentlig deltagelse«

I – **Indledning**

1. Efter østrigsk ret kan berørte naboer hverken anfægte en myndighedsafgørelse, hvorved det fastslås, at et projekt ikke behøver at blive vurderet med hensyn til indvirkningerne på miljøet, eller rejse indsigelse mod tilladelsen til projektet med det argument, at det skulle have været underkastet en sådan vurdering. Nu spørges Domstolen så om, hvorvidt dette er foreneligt med VVM-direktivet[2].

2. I den forbindelse skal det bemærkes, at VVM-direktivet i visse tilfælde begrunder en borgers ret til at få gennemført en vurdering af indvirkningerne på miljøet. Der skal derfor tages stilling til, om den østrigske lovgivning er forenelig med denne ret.

II – **Retsforskrifter**

A – *VVM-direktivet*

3. 4. og 14. betragtning til VVM-direktivet forklarer formålene med miljøkonsekvensvurderingen i relation til den enkelte borgers interesser:

»(4) Det forekommer derudover nødvendigt at virkeliggøre et af Unionens mål inden for miljøbeskyttelse og livskvalitet.

[...]

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012 L 26, s. 1). Dette direktiv er senest blevet ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16.4.2014 (EUT L 124, s. 1), som dog endnu ikke finder anvendelse på hovedsagen.

(14) Et projekts indvirkninger på miljøet bør vurderes under hensyn til ønsket om at beskytte menneskets sundhed, at bidrage til højere livskvalitet ved forbedring af miljøet, at sørge for de forskellige arters fortsatte bestående og at bevare økosystemets reproduktionsevne, som er selve grundlaget for livets fornyelse.«

4. VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra d), og e), definerer begrebet den berørte offentlighed:

»d) »offentlighed«: en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis disses foreninger, organisationer eller grupper

e) »den berørte offentlighed«: den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i de beslutningsprocedurer på miljøområdet, der er nævnt i artikel 2, stk. 2. Med henblik på denne definition anses ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som opfylder alle krav efter national lovgivning, for at have en interesse«.

5. Disse definitioner blev ved direktiv 2003/35 [3] indføjet i en ældre version af VVM-direktivet til gennemførelse af Århuskonventionens [4] artikel 2, stk. 4 og 5.

6. VVM-direktivets artikel 2 indeholder nogle grundlæggende bestemmelser:

»1. Medlemsstaterne vedtager de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af disse indvirkninger, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.

2. Miljøkonsekvensvurderingen kan indgå i medlemsstaternes gældende procedurer for projektgodkendelse eller, i mangel heraf, i andre procedurer eller i de procedurer, der skal udarbejdes for at opfylde dette direktivs målsætninger.

3. [...]

4. Medlemsstaterne kan i undtagelsestilfælde fritage et konkret projekt helt eller delvist fra de i dette direktiv fastsatte bestemmelser [...].

Medlemsstaterne skal i så fald:

a) undersøge, om der bør foretages en anden form for vurdering

b) stille oplysninger, der er fremkommet i henhold til andre former for vurdering som nævnt under litra a), oplysninger vedrørende afgørelsen om at indrømme undtagelsen samt grundene til, at den er blevet indrømmet, til rådighed for den berørte offentlighed

c) forud for tilladelsen underrette Kommissionen om begrundelsen for den indrømmede undtagelse samt give den de oplysninger, som de i givet fald stiller til rådighed for deres egne statsborgere.

[...]«

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse (EUT L 156, s. 17).

4 — Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (EUT 2005 L 124, s. 4).

7. I henhold til VVM-direktivets artikel 4 skal det afgøres, om et projekt kræver en miljøkonsekvensvurdering. I den foreliggende sag er den i stk. 2 og 3 indførte ordning af interesse, som indrømmer medlemsstaterne en skønsmargen:

»2. Med forbehold af artikel 2, stk. 4, skal medlemsstaterne afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10, for projekter, der er opført i bilag II. Medlemsstaterne skal foretage denne afgørelse ved hjælp af:

a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde,

eller

b) tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten.

Medlemsstaterne kan beslutte at anvende begge de i litra a) og b) nævnte procedurer.

3. Ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved fastsættelse af grænseværdier eller kriterier i henhold til stk. 2 skal der tages hensyn til de relevante udvælgelseskriterier i bilag III.«

8. VVM-direktivets artikel 11 indeholder en bestemmelse om adgang til domstolene, som i vidt omfang svarer til Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, og som ligeledes blev indføjet ved direktiv 2003/35:

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

a) som har tilstrækkelig interesse, eller

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

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

[...]

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

[...]«

B – *Østrigsk ret*

9. Afgørelsen af, om en miljøkonsekvensvurdering er nødvendig, reguleres i § 3, stk. 7, i Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (lov af 2000 om vurdering af indvirkningerne på miljøet, herefter »UVP-G 2000«) [5] i den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen [6]:

»Myndigheden skal på projektansøgerens, på en medvirkende myndigheds eller på Umweltanwalts begæring konstatere, om der i forhold til et projekt skal gennemføres en vurdering af indvirkningen på miljøet efter denne forbundslov [...]. Afgørelsen skal både i første og i anden instans træffes og meddeles inden for en frist på seks uger. Projektansøgeren, de medvirkende myndigheder, Umweltanwalt og den pågældende kommune har partsstatus. [...] Det væsentlige indhold af afgørelser og de væsentlige grunde herfor skal af myndigheden bekendtgøres på behørig vis eller lægges ud til offentlig høring. Den pågældende kommune kan indbringe afgørelsen til prøvelse for Verwaltungsgerichtshof. [...]«

III – **Hovedsagen og anmodningen om en præjudiciel afgørelse**

10. Karoline Gruber anfægter for de nationale retter den generelle tilladelse af 21. februar 2012, der er meddelt EMA Beratungs- und Handels GmbH (herefter »EMA«) til opførelse og drift af et center for handel og tjenesteydelser (»indkøbscenter med specialbutikker«) med et samlet etageareal på 11 437,58 m^2. Hun kritiserer især, at der ikke er blevet foretaget nogen miljøkonsekvensvurdering.

11. Delstaten Kärnten havde imidlertid allerede den 21. juli 2010 afgjort, at en sådan vurdering ikke var nødvendig. Denne afgørelse blev først meddelt Karoline Gruber efterfølgende og er retskraftig.

12. Verwaltungsgerichtshof forelægger nu Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er EU-retten, navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet […], navnlig direktivets artikel 11, til hinder for en national lovgivning, hvorefter en afgørelse, ved hvilken det fastslås, at der ikke skal foretages en vurdering af et bestemt projekts indvirkninger på miljøet, også får bindende virkning for naboer, som under forundersøgelsesproceduren ikke havde partsstatus, og kan gøres gældende over for disse i efterfølgende tilladelsesprocedurer, selv om disse har mulighed for at rejse deres indsigelser mod projektet i disse tilladelsesprocedurer (i hovedsagen nærmere betegnet, at projektets indvirkninger udgør en trussel mod deres liv, sundhed eller ejendom, eller at de udsættes for urimelige gener i form af lugt, støj, røg, støv, vibrationer eller på anden måde)?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende: Kræver EU-retten, navnlig direktiv 2011/92 som følge af den direkte virkning af dets bestemmelser, at den i spørgsmål 1 beskrevne bindende virkning udelukkes?«

13. Karoline Gruber, EMA, Republikken Østrig og Europa-Kommissionen har deltaget i den skriftlige forhandling. Med undtagelse af EMA har de også afgivet indlæg i retsmødet den 9. oktober 2014.

5 — BGBL nr. 697/1993.

6 — BGBL I nr. 87/2009.

IV – **Retlig vurdering**

A – *Den udgave af VVM-direktivet, der finder anvendelse*

14. EMA er af den opfattelse, at det er den udgave af VVM-direktivet, som var gældende den 21. juni 2010, dvs. da afgørelsen blev truffet om, at en vurdering ikke var nødvendig, der finder anvendelse i hovedsagen, i stedet for den affattelse af VVM-direktivet, der er anført i forelæggelseskendelsen, nemlig direktiv 2011/92.

15. EMA overser imidlertid, at anmodningen om en præjudiciel afgørelse er fremkaldt af et søgsmål til prøvelse af selskabets projekt af 21. februar 2012. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende i retsmødet, var det allerede på det tidspunkt direktiv 2011/92, der var gældende. I henhold til direktivets artikel 14 og 15 trådte det nemlig i kraft 20 dage efter dets offentliggørelse den 28. januar 2012, dvs. den 17. februar 2012. Det fastsatte ingen særlig frist for gennemførelsen, da det ikke medfører nogen indholdsmæssige ændringer i forhold til den tidligere gældende udgave, men blot konsoliderer de tidligere foretagne ændringer og forbedrer formuleringerne af bestemmelserne.

16. Modsat EMA's opfattelse gælder dette også for artikel 2, stk. 3, og artikel 10a i den ældre udgave, hvortil svarer artikel 2, stk. 4, og artikel 11 i den nyere udgave. Tilsvarende bestemmer artikel 14, stk. 2, i direktiv 2011/92, at henvisninger til det ophævede direktiv gælder som henvisninger til direktiv 2011/92, og de skal læses efter sammenligningstabellen i bilag VI.

17. Eftersom den nye udgave ikke medfører nogen indholdsmæssige ændringer, kan den også uden problemer anvendes på den stadig verserende sag om meddelelsen af tilladelsen af 21. februar 2012. I øvrigt skal det ved processuelle regler ifølge fast retspraksis lægges til grund, at de finder anvendelse i samtlige tvister, der verserer på ikrafttrædelsestidspunktet[7]. Det er kun væsentlige ændringer i de processuelle krav[8] eller særlige overgangsbestemmelser[9], der kan give anledning til at tage dette spørgsmål op til fornyet overvejelse.

18. Der er derfor ingen grund til rejse tvivl om Verwaltungsgerichtshofs afgørelse om at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende direktiv 2011/92.

B – *Det første spørgsmål*

19. Det centrale punkt i den foreliggende sag ligger i det første spørgsmål. Spørgsmålet kræver dog en præcisering (herom under 1). Derpå skal retten til at få foretaget en miljøkonsekvensvurdering behandles (herom under 2), en ret, der ledsages af et krav på effektiv retsbeskyttelse (herom under 3), som dog ikke tilkommer enhver, men kun de berørte (herom under 4). Supplerende skal den særlige domstolsprøvelse, som er fastsat i VVM-direktivets artikel 11, tages op (herom under 5), samt en eventuel kompensation for en manglende miljøkonsekvensvurdering ved anvendelse af speciallove (herom under 6) og endelig EMA's antagelse om, at det i den foreliggende sag drejer sig om en undtagelse fra VVM-direktivet (herom under 7).

7 — Domme Meridionale Industria Salumi m.fl. (212/80-217/80, EU:C:1981:270, præmis 9), CT Control (Rotterdam) og JCT Benelux/Kommission (C-121/91 og C-122/91, EU:C:1993:285, præmis 22) samt Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72, præmis 47).

8 — Jf. domme Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, præmis 23) og Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 94).

9 — Jf. artikel 3. stk. 2, i direktiv 97/11/EF (EFT 1997 L 73, s. 5) og artikel 3. stk. 2, i direktiv 2014/52/EU (EUT 2014 L 124, s. 1), som begge ændrer VVM-direktivet.

1. Fortolkningen af det præjudicielle spørgsmål

20. Verwaltungsgerichtshofs spørgsmål drejer sig om, hvorvidt EU-retten er til hinder for de betingelser, under hvilke en afgørelse om, at et projekt ikke kræver nogen miljøkonsekvensvurdering, har bindende virkning. Med henblik på at kunne give den forelæggende ret et brugbart svar, skal spørgsmålet dog forstås således, at det drejer sig om, hvorvidt den bindende virkning også kan omfatte naboer, som ikke har haft mulighed for at anfægte afgørelsen ad rettens vej.

21. Verwaltungsgerichtshof anfører nemlig, at der i henhold til § 3, stk. 7, i UVP-G 2000 med henblik på prøvelsen af spørgsmålet om, hvorvidt der i forhold til et projekt skal gennemføres en vurdering af indvirkningen på miljøet, er fastsat en særskilt procedure. Ved denne procedure er det kun projektansøgeren, de medvirkende myndigheder, Umweltanwalt og den pågældende kommune, samt, efter de seneste lovændringer, visse NGO'er, der har partsstatus. Dette betyder, at naboer (såsom her Karoline Gruber) først konfronteres med afslaget på en miljøkonsekvensvurdering i den efterfølgende tilladelsesprocedure. På dette tidspunkt er den negative afgørelse retskraftig og bindende for alle parter.

22. Deraf følger det tydeligvis, at naboer ganske vist kan indvende mod tilladelsen til et projekt, at det strider mod visse miljøretlige standarder, f. eks. grænseværdier, men de kan ikke gøre gældende, at der under tilsidesættelse af VVM-direktivet slet ikke er foretaget nogen miljøkonsekvensvurdering. Lige så lidt kan de tilsyneladende anfægte afgørelsen om ikke at foretage nogen efterprøvelse [10].

23. Det skal derfor afklares, om det er foreneligt med VVM-direktivet, at en afgørelse om, at et projekt ikke kræver nogen miljøkonsekvensvurdering, har bindende virkning over for naboer, som ikke har haft mulighed for at anfægte denne afgørelse ad rettens vej.

24. Til dette formål behandles i det følgende først grundlaget for en eventuel forpligtelse til en efterprøvelse, derpå retsbeskyttelsen mod afgørelsen om, at der ikke skal foretages nogen efterprøvelse, og endelig den berettigede personkreds.

2. Grundlaget for en eventuel forpligtelse til efterprøvelse

25. I hovedsagen kan der af VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, samt artikel 4, stk. 2 og 3, udledes en forpligtelse til at efterprøve konsekvenserne for miljøet, da EMA's projekt må anses for et anlægsarbejde i byzone, herunder opførelse af butikscentre og parkeringsanlæg, i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i bilag II, nr. 10, litra b).

26. I henhold til VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, skal medlemsstaterne i forbindelse med de i bilag II anførte projekter, som kan medføre væsentlige skadelige virkninger på miljøet, ved hjælp af en undersøgelse i det enkelte tilfælde eller ved hjælp af tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten afgøre, om et sådant projekt skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering.

27. Hvad angår fastsættelsen af tærskelværdier eller kriterier for at kunne afgøre, om et sådant projekt skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering, indrømmer VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, litra b), ganske vist medlemsstaterne et skøn. Dette skøn er dog begrænset af forpligtelsen i artikel 2, stk. 1, til at foretage en undersøgelse af indvirkningerne af projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet [11].

10 — Dette bekræftes af den af EMA som bilag 3 fremlagte artikel af Wolfgang Berger, VVM-Feststellungsverfahren und Rechtsmittelbefugnis: Revolution durch »Mellor«?, *Recht der Umwelt, Sonderbeilage Umwelt und Technik* 2009/25, 66 (67).

11 — Domme Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 50), WWF m.fl. (C-435/97, EU:C:1999:418, præmis 36) og Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 29).

28. Således kan nødvendigheden af at foretage en miljøkonsekvensvurdering udledes direkte af VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, artikel 4, stk. 2 og 3, samt bilag II, når projektet henhører under dette bilag og kan få væsentlige indvirkninger på miljøet [12]. Desuden skal de kompetente nationale myndigheder om nødvendigt iværksætte en særlig undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt der under hensyntagen til kriterierne i bilag III til direktivet [13] skal foretages en miljøkonsekvensvurdering [14]. Det er den såkaldte forundersøgelse.

3. Retsbeskyttelse mod en afgørelse om forundersøgelse

29. Hvad angår retsbeskyttelsen har Domstolen allerede fastslået, at borgerne kan påberåbe sig pligten til at foretage en miljøkonsekvensvurdering i henhold til VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 4, [15].

30. Den har også allerede truffet afgørelse om, at »tredjemænd, som bl.a. de interesserede administrative myndigheder«, skal kunne sikre sig, at den kompetente myndighed i henhold til de nationale regler faktisk har efterprøvet, om en VVM var nødvendig. Desuden skal de berørte privatpersoner kunne sikre overholdelsen af denne forpligtelse for så vidt angår denne efterprøvelse, via de retlige instanser. Dette krav kan medføre en mulighed for direkte at anlægge sag til prøvelse af en afgørelse om ikke at gennemføre en VVM [16].

31. Østrig og EMA har gjort gældende, at Domstolen blot har fastslået, at domstolsprøvelsen af forpligtelsen til at foretage en forundersøgelse *kan* medføre en mulighed for direkte at anlægge en sag til prøvelse af en afgørelse om ikke at gennemføre en VVM [17]. Efter deres opfattelse består der imidlertid ikke nogen forpligtelse til at give mulighed for et sådant søgsmål.

32. Dette anbringende overser imidlertid, at Domstolen i den forudgående sætning til den af Østrig og EMA citerede passage har udtalt, at de berørte privatpersoner *skal* kunne sikre overholdelsen af denne forpligtelse for så vidt angår denne efterprøvelse, i givet fald via de retlige instanser [18].

33. Denne konstatering er også logisk, da EU-retten giver de berørte en ret til miljøkonsekvensvurdering, når betingelserne i VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 4, er opfyldt [19]. Derfor kræver princippet om effektiv retsbeskyttelse, som er nedfældet i artikel 47, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at der gives de berørte mulighed for at få en afgørelse om ikke at gennemføre en miljøkonsekvensvurdering efterprøvet ved en domstol.

34. En sådan domstolsprøvelse kan f.eks. foregå inden for rammerne af et søgsmål til prøvelse af afgørelsen vedrørende en forundersøgelse eller ved at anfægte en senere beslutning om at give tilladelse. Hvis afgørelsen om en forundersøgelse imidlertid ikke direkte kan indbringes for domstolene, må udeladelsen af en miljøkonsekvensvurdering senest kunne bestrides i forbindelse med, at tilladelsen anfægtes. Derfor ville en bindende virkning af en afgørelse om en forundersøgelse for de personer, der kan påberåbe sig VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, samt artikel 4, stk. 2 og 3, men ikke har kunnet anfægte afgørelsen ad rettens vej, være uforenelig med disse bestemmelser og med artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder.

12 — Domme Kraaijeveld m.fl. (EU:C:1996:404, præmis 61), Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 65) og Salzburger Flughafen (EU:C:2013:203, præmis 41-43).

13 — Jf. dom Salzburger Flughafen (EU:C:2013:203, præmis 32).

14 — Dom Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, præmis 51).

15 — Domme Wells (EU:C:2004:12, præmis 61) og Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, præmis 32).

16 — Domme Mellor (EU:C:2009:279, præmis 57 og 58) og Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 57 og 58).

17 — Domme Mellor (EU:C:2009:279, præmis 58) og Solvay m.fl. (EU:C:2012:82, præmis 58).

18 — Domme Mellor (EU:C:2009:279, præmis 58) og Solvay m.fl. (EU:C:2012:82, præmis 58).

19 — Jf. ud over de ovenfor i fodnote 15 nævnte domme Mellor (EU:C:2009:279, præmis 59) og Solvay m.fl. (EU:C:2012:82, præmis 59).

4. Den berettigede personkreds

35. Med hensyn til spørgsmålet om, hvem der kan påberåbe sig forpligtelsen til, at der foretages en miljøkonsekvensvurdering, bliver retspraksis imidlertid delvis misforstået. Således taler Domstolen hyppigt om »berørte privatpersoner« [20], men delvis også blot om »borgere« [21] eller endda helt generelt om »tredjemænd« [22], altså en potentielt meget omfattende kreds af mulige berettigede personer. Derfor er det ikke overraskende, at der under den mundtlige forhandling blev fremsat en bekymring for, at påberåbelsen af denne forpligtelse kan tillade en actio popularis.

36. Der er dog ingen grund til en sådan bekymring.

37. Det kan nemlig udledes af VVM-direktivet, at der rent faktisk kun kan være tale om de berørte personer. Navnlig er det i henhold til artikel 6, stk. 3 og 4, nemlig ikke enhver, der skal have mulighed for at deltage i miljøkonsekvensvurderingen, men kun den »berørte offentlighed«. Artikel 1, stk. 2, litra e), definerer denne som den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocedurerne på miljøområdet. Og i henhold til VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra d), omfatter offentligheden fysiske eller juridiske personer.

38. Med hensyn til de i denne forstand berørte personer kan det derfor ikke udelukkende dreje sig om dem, der ifølge østrigsk ret er anerkendt som parter i forundersøgelsesproceduren, nemlig projektansøgeren, de medvirkende myndigheder, Umweltanwalt og den pågældende kommune samt visse NGO'er.

39. Også naboer er medlemmer af den berørte offentlighed og kan derfor påberåbe sig forpligtelsen til, at der foretages en miljøkonsekvensvurdering, hvis de er berørt af eller i det mindste kan være berørt af beslutningsproceduren.

40. Ganske vist har EMA gjort gældende, at Karoline Gruber ikke skal anses for berørt nabo, da hun bor adskillige kilometer fra projektet og blot er ejer af en ejendom, der er udlejet, i nærheden af det. Karoline Gruber har i retsmødet herimod fremført, at hun også bor i denne ejendom.

41. Selv om EMA's anbringende måtte være korrekt, kunne det være tilstrækkeligt, hvis eventuelle miljøindvirkninger af projektet på ejendommen ikke berører Karoline Gruber som person, men udelukkende hendes formue. Domstolen har allerede fastslået, at et formuetab, der er en direkte økonomisk følge af et projekts indvirkninger på miljøet, er omfattet af VVM-direktivets beskyttelsesformål [23]. Såfremt der skulle opstå eller i det mindste kunne opstå et sådant tab for Karoline Gruber, ville hun derfor være berørt af beslutningsproceduren i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra e). Hvorvidt der kan forventes sådanne virkninger, er i den sidste ende noget, de kompetente nationale myndigheder må efterprøve på grundlag af alle relevante omstændigheder i den konkrete sag.

42. Heller ikke Østrigs indsigelse, hvorefter det på tidspunktet for forundersøgelsen endnu slet ikke kunne forudses, hvilke personer der konkret ville blive berørt, er overbevisende. Som også Karoline Gruber har gjort gældende, går indsigelsen ud på, at der på dette tidspunkt endnu ikke forelå tilstrækkelige oplysninger om projektets indvirkning på miljøet til at træffe en afgørelse vedrørende en forundersøgelse. I dette tilfælde måtte der på dette tidspunkt slet ikke være truffet nogen beslutning om, hvorvidt en kontrol var nødvendig.

20 — Domme Mellor (EU:C:2009:279, præmis 58) og Solvay m.fl. (EU:C:2012:82, præmis 58).

21 — Domme Wells (EU:C:2004:12, præmis 61) og Leth (EU:C:2013:166, præmis 32).

22 — Domme Mellor (EU:C:2009:279, præmis 57) og Solvay m.fl. (EU:C:2012:82, præmis 57).

23 — Dom Leth (C 420/11, EU:C:2013:166, præmis 35 og 36).

5. Retsbeskyttelse i henhold til VVM-direktivets artikel 11

43. Betingelserne i VVM-direktivets artikel 11, som er anført i anmodningen om præjudiciel afgørelse, er ikke relevante for bedømmelsen af den bindende virkning af afgørelsen vedrørende foretagelse af en miljøkonsekvensvurdering.

44. Det drejer sig i den foreliggende sag nemlig ikke om en omfattende procedure til prøvelse af den materielle og processuelle lovlighed af afgørelser, som er omfattet af denne bestemmelse. Der skal derimod kun tages stilling til, om den bindende virkning af en afgørelse vedrørende forundersøgelsen i en sag til prøvelse af beslutningen om at give tilladelse kan gøres gældende over for naboerne.

45. Såfremt Domstolen på trods heraf alligevel skulle anse VVM-direktivets artikel 11 for relevant, ville også betingelserne i denne bestemmelse være opfyldt.

46. EMA har ganske vist givet udtryk for den korrekte opfattelse, hvorefter afgørelsen om foretagelse af en miljøkonsekvensvurdering ikke kræver nogen offentlig deltagelse[24], og slutter heraf, at VVM-direktivets artikel 11 ikke finder anvendelse. Artikel 11 vedrører nemlig kun foranstaltninger, som er omfattet af bestemmelserne i dette direktiv om offentlig deltagelse. Imidlertid er spørgsmålet, om der overhovedet er behov for en offentlig deltagelse, af afgørende betydning for dette trin i proceduren. Bestemmelserne vedrørende dette spørgsmål er derfor ligeledes forskrifter om offentlig deltagelse. Følgelig skal overholdelsen af forpligtelsen til offentlig deltagelse i det mindste som et forudgående spørgsmål henhøre under anvendelsesområdet for VVM-direktivets artikel 11.

47. Dette bekræftes af oprindelsen til henvisningen til bestemmelserne om offentlig deltagelse. Dette kriterium tjener nemlig til at gennemføre mindstekravene i Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, i, ifølge hvilken denne ret til at indbringe sagen for domstolene som minimum finder anvendelse på alle foranstaltninger, der er omfattet af konventionens artikel 6. Denne sidstnævnte bestemmelse gælder imidlertid for alle afgørelser, handlinger eller undladelser vedrørende projekter, der skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering. En sådan foranstaltning ville også beslutningen om med urette ikke at efterprøve et projekt være.

48. Ved anvendelsen af VVM-direktivets artikel 11 skal det endvidere afklares, hvilke rettigheder en borger kan gøre gældende i henhold hertil. Domstolen har fastslået, at det i princippet står den nationale lovgiver frit for at begrænse disse til kun at omfatte offentlige subjektive rettigheder[25]. Dog er den berørte offentligheds ret til at få foretaget en miljøkonsekvensvurdering en offentlig subjektiv rettighed af en sådan art, som medlemsstaterne ikke kan fratage dens effektive virkning ved at nægte de berettigede personer adgang til domstolsprøvelse.

49. VVM-direktivet giver nemlig de berørte personer visse rettigheder, når et projekt skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering. Navnlig er de berettiget til at blive oplyst om den procedure, som direktivet har etableret vedrørende det pågældende projekts indvirkning på miljøet (især artikel 5 og 6), og inden for denne ramme at fremsætte kommentarer (artikel 6 og 7). Derudover skal der ved afgørelsen vedrørende projektet tages hensyn til resultaterne af den offentlige deltagelse (artikel 8), og de vigtigste oplysninger om afgørelsen vedrørende projektet skal stilles til rådighed for offentligheden (artikel 9).

24 — Jf. mit forslag til afgørelse Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2012:218, punkt 133-136).

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

50. Disse rettigheder er ikke noget mål i sig selv. For det første tjener de til at gøre afgørelsen vedrørende projektet bedre, idet de kan forbedre beslutningsgrundlaget og begrundelsen for projektet. For det andet hjælper de oplysninger, der fremkommer og udbredes ved denne procedure, de berørte personer til at udnytte flere rettigheder, som er fastsat i de materielle bestemmelser om miljøbeskyttelse – f.eks. visse grænseværdier for kvaliteten af den omgivende luft. I det mindste gør disse oplysninger det muligt for de berørte at indstille sig på projektets indvirkning på miljøet, idet de f.eks. forbedrer støjbeskyttelsen af deres faste ejendom [26].

51. Dette bekræftes af formålene med miljøkonsekvensvurderingen. Det fremgår herom af 4. og 14. betragtning til VVM-direktivet, at et af Unionens mål inden for miljøbeskyttelse og livskvalitet skal virkeliggøres med dette direktiv. Et projekts indvirkning på miljøet skal også vurderes under hensyntagen til bestræbelserne for at beskytte menneskers sundhed, bidrage til højere livskvalitet ved en forbedring af miljøbetingelserne og at bevare økosystemets reproduktionsevne, som er selve grundlaget for livets fornyelse [27]. Netop beskyttelsen af sundheden mod negativ indvirkning på miljøet har Domstolen gentagne gange anført som en (yderligere) [28] grund til at gøre det muligt for borgerne at påberåbe sig direkte anvendelige bestemmelser i Unionens miljøret [29].

52. Desuden skal det tages i betragtning, at VVM-direktivet, siden det blev suppleret ved direktiv 2003/35, skal bidrage til at tilpasse EU-retten til Århuskonventionen. Derfor skal VVM-direktivet, navnlig de bestemmelser, der som artikel 1, stk. 2, litra d) og e), er tilføjet ved direktiv 2003/35, fortolkes i lyset af og henset til formålene med Århuskonventionen [30].

53. I henhold til syvende betragtning til konventionen har enhver person ret til at leve i et miljø, der er passende for hans eller hendes sundhed og trivsel, og pligt til, både enkeltvis og i forening med andre, at beskytte og forbedre miljøet til gavn for nulevende og kommende generationer. I henhold til ottende betragtning skal enhver, for at kunne nyde godt af denne rettighed og kunne leve op til denne forpligtelse, have ret til at deltage i beslutningsprocesser og have adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet [31].

54. Dermed er det udelukket at fortolke VVM-direktivet således, at der til pligten til at foretage en miljøkonsekvensvurdering ikke svarer en ret hos den berørte offentlighed – herunder de berørte naboer – til at gennemtvinge denne rettighed ad rettens vej.

6. En »de facto-VVM« på grundlag af senere indsigelser

55. Østrig påberåber sig endelig den mulighed, der er nævnt i anmodningen om præjudiciel afgørelse, for en »de facto-VVM«, som gør det muligt i tilstrækkelig grad at tage hensyn til indsigelser vedrørende miljøet. Ifølge Verwaltungsgerichtshofs fremstilling kan naboer til et erhvervsmæssigt driftsanlæg i henhold til national ret nemlig gøre gældende, at projektets indvirkninger udgør en trussel mod deres liv, sundhed eller ejendom og udsætter dem for urimelige gener i form af lugt, støj, røg, støv, vibrationer eller på anden måde.

26 — Jf. mit forslag til afgørelse Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, punkt 50 og 51).

27 — Jf. dom Leth (EU:C:2013:166, præmis 28, 29 og 34).

28 — Jf. herom Kokott og Sobotta, Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2014, 132.

29 — Jf. f.eks. domme Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 37) og Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 94).

30 — Dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ([Trianel] C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 41).

31 — Jf. herom Cruz Villalóns forslag til afgørelse Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:422, punkt 96 og 98) samt Kokott og Sobotta, nævnt ovenfor i fodnote 28, s. 136.

56. Adspurgt herom i retsmødet præciserede Østrig dette anbringende til, at et projekts afgørende indvirkninger på miljøet påvises inden for rammerne af speciallove, og at offentligheden i denne forbindelse også inddrages.

57. Domstolen har rent faktisk fastslået, at kravene til en miljøkonsekvensvurdering i princippet også kan opfyldes ved en anden procedure [32]. Det er altså ikke uomgængeligt at betegne denne undersøgelse som miljøkonsekvensvurdering, hvis *alle* direktivets krav er opfyldt i denne procedure eller disse procedurer.

58. Dette betyder først og fremmest, at alle oplysninger i henhold til VVM-direktivets artikel 5 indhentes, og de rettigheder, som især den samlede berørte offentlighed, men også andre myndigheder har til at deltage i henhold til artikel 6 og 7, skal være sikret *uden nogen begrænsning*. På grundlag heraf skal der i henhold til artikel 3 foretages en påvisning og vurdering af et projekts direkte og indirekte virkninger på de forskellige miljøfaktorer og samspillet mellem disse [33]. Endvidere kræver artikel 8, at der ved afgørelsen vedrørende projektet tages hensyn til de foretagne høringer og indhentede oplysninger om indvirkningerne på miljøet. Endelig skal der i henhold til artikel 11 være adgang til at anlægge søgsmål til prøvelse af tilladelsen, også selv om den er givet uden en formel miljøkonsekvensvurdering.

59. I hovedsagen skal den kompetente ret eventuelt undersøge, om alle disse krav til tilladelsen rent faktisk er opfyldt ved anvendelsen af speciallovene. Et sådant resultat ville imidlertid være overraskende, da man i så fald ikke ville kunne forstå, hvorfor østrigsk ret parallelt hertil har fastsat en formel og således benævnt procedure for en miljøkonsekvensvurdering, og hvorfor østrigske myndigheder har afvist at anvende denne i hovedsagen.

7. Antagelsen om en undtagelse fra VVM-direktivet

60. Endelig, for så vidt som EMA i den østrigske ordning har fundet en undtagelse for visse projekter fra VVM-direktivet som omhandlet i artikel 2, stk. 4, bemærkes, at betingelserne for en sådan undtagelse ikke er opfyldt. Den kan kun undtagelsesvis finde anvendelse for enkelte projekter, men ikke for et stort antal projekter, der fastlægges ved hjælp af grænseværdier. Desuden fremgår det ikke, at Østrig i henhold til artikel 2, stk. 4, litra a), har undersøgt, om der burde foretages en anden form for vurdering, eller om det har underrettet offentligheden og Kommissionen i henhold til artikel 2, stk. 4, litra b) og c) [34]. Endelig påberåber ikke engang Østrig sig denne undtagelse i sit anbringende.

8. Mellemkonklusion

61. Det er derfor ikke foreneligt med artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder og VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, samt artikel 4, stk. 2 og 3, over for medlemmer af den berørte offentlighed, der anlægger sag til prøvelse af en projektgodkendelse med den begrundelse, at der skulle have været foretaget en miljøkonsekvensvurdering, at gøre den bindende virkning gældende af en afgørelse vedrørende en forundersøgelse, ved hvilken det fastslås, at der ikke skal gennemføres en miljøkonsekvensvurdering, når de ikke tidligere har kunnet anfægte denne afgørelse.

32 — Dom Kommissionen mod Tyskland ([Großkrotzenburg] C-431/92, EU:C:1995:260, præmis 43-45).

33 — Jf. herom dom Kommissionen mod Irland (C-50/09, EU:C:2011:109, præmis 37).

34 — Jf. vedrørende nødvendigheden af at foretage disse skridt dom Kommissionen mod Irland (C-392/96, EU:C:1999:431, præmis 84-87).

C – *Det andet spørgsmål*

62. Med det andet spørgsmål ønsker Verwaltungsgerichtshof oplyst, om EU-retten, navnlig direktiv 2011/92, som følge af den direkte virkning af dets bestemmelser kræver, at den i spørgsmål 1 beskrevne bindende virkning udelukkes.

63. Ifølge fast retspraksis kan borgerne i alle de tilfælde, hvor bestemmelserne i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, påberåbe sig disse bestemmelser over for staten ved de nationale domstole [35].

64. Det kunne tale imod en direkte anvendelse af direktivet, at det i princippet står medlemsstaterne frit for, om de vil give mulighed for direkte retsbeskyttelse mod afgørelsen vedrørende en forundersøgelse eller begrænser retsbeskyttelsen til en mulighed for at rejse spørgsmålet i forbindelse med søgsmålet til prøvelse af tilladelsen. Begge måder synes lovlige efter EU-retten, og det kan ikke uden videre udelukkes, at der eksisterer yderligere muligheder.

65. Denne handlefrihed vedrører imidlertid kun den form, i hvilken der gives retsbeskyttelse, men derimod ikke det krævede resultat, nemlig en domstolsprøvelse af afgørelsen vedrørende en forundersøgelse.

66. Det drejer sig altså om et typisk tilfælde af medlemsstaternes procesautonomi, der begrænses af principperne om ækvivalens og effektivitet [36]. Det ville desuden være uforeneligt med effektivitetsprincippet at nægte den berørte offentlighed *enhver* mulighed for at indbringe en afgørelse vedrørende en forundersøgelse for domstolene [37]. I så fald ville det nemlig i praksis være umuligt at gennemtvinge retten til at få foretaget en miljøkonsekvensvurdering.

67. Derfor finder VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, samt artikel 4, stk. 2 og 3, direkte anvendelse, for så vidt som den bindende virkning af en afgørelse vedrørende en forundersøgelse ikke kan gøres gældende over for medlemmerne af den berørte offentlighed inden for rammerne af en domstolsprøvelse af en projektgodkendelse, når de ikke har haft nogen anden mulighed for at anfægte denne afgørelse.

V – **Forslag til afgørelse**

68. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål således:

»1) Det er ikke foreneligt med artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder og artikel 2, stk. 1, samt artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, over for medlemmer af den berørte offentlighed, der anlægger sag til prøvelse af en projektgodkendelse med den begrundelse, at der skulle have været foretaget en miljøkonsekvensvurdering, at gøre den bindende virkning gældende af en afgørelse vedrørende en forundersøgelse, ved hvilken det fastslås, at der ikke skal gennemføres en miljøkonsekvensvurdering, når de ikke tidligere har kunnet anfægte denne afgørelse.

35 — Jf. f.eks. domme Foster m.fl. (C-188/89, EU:C:1990:313, præmis 16) og Napoli (C-595/12, EU:C:2014:128, præmis 46).

36 — Domme Wells (EU:C:2004:12, præmis 67), Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 45) og Leth (EU:C:2013:166, præmis 38).

37 — Jf. i denne retning vel også den af EMA fremlagte artikel af Berger, nævnt ovenfor i fodnote 10, s. 70 ff.

2) Artikel 2, stk. 1, samt artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92/EU finder direkte anvendelse, for så vidt som den bindende virkning af en afgørelse vedrørende en forundersøgelse ikke kan gøres gældende over for medlemmerne af den berørte offentlighed inden for rammerne af en domstolsprøvelse af en projektgodkendelse, når de ikke har haft nogen anden mulighed for at anfægte denne afgørelse vedrørende en forundersøgelse.«