Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
av den 13 november 2014[1]

Mål C–570/13

Karoline Gruber

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof (Österrike))

”Miljö — Direktiv 2011/92/EU — Miljökonsekvensbedömning av vissa offentliga och privata projekt — Uppförande av ett fackhandelscentrum — Bindande verkan av ett myndighetsbeslut om att inte genomföra någon miljökonsekvensbedömning — Utan allmänhetens deltagande”

I – **Inledning**

1. Enligt österrikisk rätt får berörda intillboende varken invända mot ett myndighetsbeslut om att ingen miljökonsekvensbedömning behöver genomföras för ett projekt eller anföra som invändning mot projektets beviljande att det borde ha blivit föremål för en sådan bedömning. Domstolen tillfrågas nu om detta är förenligt med direktivet om miljökonsekvensbedömningar[2].

2. Det ska erinras om att enskilda personer enligt direktivet om miljökonsekvensbedömningar i vissa fall har rätt att genomföra en miljökonsekvensbedömning. Det måste följaktligen diskuteras om det österrikiska rättsläget är förenligt med denna rätt.

II – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Direktivet om miljökonsekvensbedömningar*

3. I skäl 4 och 14 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar behandlas målsättningarna med miljökonsekvensbedömningen med avseende på enskilda personers intressen:

”(4) Det är vidare nödvändigt att förverkliga en av unionens målsättningar i fråga om miljöskydd och livskvalitet. …

…

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1). Detta direktiv ändrades nyligen genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 (EUT L 124, s. 1), vilket emellertid ännu inte är tillämpligt i det nationella målet.

(14) Ett projekts miljöpåverkan bör bedömas med hänsyn till behovet av att skydda människors hälsa och bidra till livskvaliteten genom en förbättrad miljö samt för att säkerställa bevarandet av arternas mångfald och bibehålla ekosystemets förnyelseförmåga som en grundläggande resurs för allt liv.”

4. I artikel 1.2 d och e i direktivet om miljökonsekvensbedömningar definieras begreppet ”berörd allmänhet”:

”d) allmänhet: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av dessa.

e) berörd allmänhet: den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av, de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2. Icke-statliga miljöskyddsorganisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning ska enligt denna definition anses ha ett sådant intresse.”

5. Dessa definitioner infördes i en äldre version av direktivet om miljökonsekvensbedömningar genom direktiv 2003/35 [3] i syfte att genomföra artikel 2.4 och 2.5 i Århuskonventionen [4].

6. Artikel 2 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar innehåller vissa grundläggande bestämmelser:

”1. Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Dessa projekt anges i artikel 4.

(2) Bedömningen av miljöpåverkan kan integreras i det befintliga tillståndsförfarandet för projekt i medlemsstaterna eller, om detta inte är möjligt, i andra förfaranden eller i sådana förfaranden som tillskapas för att målsättningarna i detta direktiv ska uppfyllas.

(3) …

(4) … medlemsstaterna [får] i undantagsfall besluta att ett visst projekt helt eller delvis ska undantas från föreskrifterna i detta direktiv.

Medlemsstaterna ska i så fall

a) undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig,

b) se till att uppgifter som erhållits genom en sådan annan form av bedömning som avses i led a, uppgifter om beslutet att bevilja undantag samt skälen för detta görs tillgängliga för den berörda allmänheten,

c) innan tillstånd ges, informera kommissionen om skälen för undantaget samt, när det är tillämpligt, bifoga de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna.

…”

3 — Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (EUT L 124, 2005, s. 4).

4 — 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 (EUT L 156, s. 17).

7. Enligt artikel 4 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar ska det bestämmas om ett projekt behöver bli föremål för en miljökonsekvensbedömning. Intressant i förevarande fall är bestämmelserna i punkterna 2 och 3, som ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning:

”(2) Om inte annat följer av artikel 2.4 ska medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II bestämma om projektet ska bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10. Medlemsstaterna ska bestämma detta genom

a) granskning från fall till fall,

eller

b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten.

Medlemsstaterna får besluta att tillämpa båda de förfaranden som anges i leden a och b.

(3) Vid granskning från fall till fall eller fastställande av gränsvärden eller kriterier enligt punkt 2, ska de relevanta urvalskriterier som fastställs i bilaga III beaktas.”

8. Artikel 11 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar innehåller en bestämmelse om tillgången till rättslig prövning, som i princip motsvarar artikel 9.2 i Århuskonventionen och även den har införts genom direktiv 2003/35:

”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

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.

…

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.

…”

B – *Österrikisk rätt*

9. Beslutet huruvida det är nödvändigt att genomföra en miljökonsekvensbedömning regleras i 3 § stycke 7 2000 års (österrikiska) lag om miljökonsekvensbedömning (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000)[5] i den lydelse som är tillämplig i det aktuella fallet[6] (nedan kallad UVP-G 2000):

”Myndigheten ska på begäran av den som ansöker om tillstånd till ett projekt, en myndighet med vilken den samarbetar eller miljöombudsmannen fastställa om ett visst projekt ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning i enlighet med denna förbundslag … Beslutet ska såväl i första som i andra instans meddelas inom sex veckor. Parter i förfarandet är den som ansöker om tillstånd till ett projekt, den samarbetande myndigheten, miljöombudsmannen samt den berörda kommunen. … Myndigheten ska på lämpligt sätt offentliggöra eller ge allmänheten möjlighet att ta del av det väsentliga innehållet i ett beslut liksom de väsentliga skälen för beslutet. Den berörda kommunen kan överklaga beslutet till Verwaltungsgerichtshof. … ”

III – **Målet vid den nationella domstolen och begäran om förhandsavgörande**

10. Karoline Gruber har vid de nationella domstolarna överklagat det generella tillstånd av den 21 februari 2012 som beviljats EMA Beratungs- und Handels GmbH (nedan kallat EMA) att uppföra och driva ett handels- och tjänstekonglomerat (nedan kallat fackhandelscentrum) med en total yta på 11 437,58 m^2. Hon har bland annat ifrågasatt att det inte har gjorts någon miljökonsekvensbedömning.

11. Redan den 21 juli 2010 hade emellertid delstaten Kärnten beslutat att en sådan bedömning inte var nödvändig. Detta beslut har delgivits Karoline Gruber först i efterhand och vunnit laga kraft.

12. Verwaltungsgerichtshof ställer nu följande frågor till domstolen:

1) Utgör unionsrätten, särskilt direktivet om miljökonsekvensbedömningar, och särskilt artikel 11 i detta direktiv, hinder för ett nationellt rättsläge, som innebär att ett beslut om att ingen miljökonsekvensbedömning behöver genomföras för ett visst projekt ska få bindande verkan också för intillboende som i det föregående fastställelseförfarandet inte var parter i förfarandet och kan göras gällande mot dem i det efterföljande tillståndsförfarandet även om de kan göra invändningar mot projektet i detta tillståndsförfarande (det vill säga att de i det nationella målet kan hävda att deras liv, deras hälsa eller deras egendom hotas genom effekterna av projektet eller att de i orimlig omfattning besväras av lukt, buller, rök, damm, vibrationer eller på annat sätt)?

2) Om den första frågan besvaras jakande: Innefattar unionsrätten, särskilt direktiv 2011/92, genom sin direkta effekt ett krav att beslutet inte ska ha den bindande verkan som anges i den första frågan?

13. Karoline Gruber, EMA, Republiken Österrike och Europeiska kommissionen deltog i det skriftliga förfarandet. Med undantag för EMA yttrade de sig även vid den muntliga förhandlingen den 9 oktober 2014.

5 — BGBL nr 697/1993.

6 — BGBL I nr 87/2009.

IV – **Rättslig bedömning**

A – *Tillämplig lydelse av direktivet om miljökonsekvensbedömningar*

14. I stället för den lydelse av direktivet om miljökonsekvensbedömningar som åberopades i målet om förhandsavgörande, det vill säga direktiv 2011/92, anser EMA att den lydelse som var tillämplig den 21 juni 2010 borde ha använts i målet vid den nationella domstolen, vilket i så fall skulle ha inneburit att det inte behövde göras någon bedömning vid datumet för antagande.

15. EMA bortser emellertid från att begäran om förhandsavgörande avser ett överklagande av tillståndet av den 21 februari 2012 för deras projekt. I motsats till vad kommissionen påstod vid den muntliga förhandlingen gällde direktiv 2011/92 redan vid denna tidpunkt. Enligt artiklarna 14 och 15 i det direktivet skulle det nämligen träda i kraft den tjugonde dagen efter det att det hade offentliggjorts den 28 januari 2012, det vill säga den 17 februari 2012. Det innehåller inte heller någon särskild införlivandefrist, eftersom det inte leder till några innehållsmässiga ändringar i förhållande till den tidigare lydelsen, utan endast konsoliderar de tidigare genomförda ändringarna och förtydligar bestämmelserna.

16. I motsats till vad EMA påstår gäller detta även för artiklarna 2.3 och 10a i den tidigare lydelsen, som motsvarar artiklarna 2.4 och 11 i den senare lydelsen. I artikel 14.2 i direktiv 2011/92 fastställs därför att hänvisningar till den tidigare lydelsen ska anses som hänvisningar till direktiv 2011/92 och läsas enligt jämförelsetabellen i bilaga VI.

17. *Eftersom* den nya lydelsen inte leder till några innehållsmässiga ändringar, kan den också utan problem tillämpas på det pågående förfarandet för att ge tillstånd av den 21 februari 2012. För övrigt gäller också enligt fast rättspraxis att handläggningsregler är tillämpliga på alla tvister som pågår vid tidpunkten då de träder i kraft.[7] Endast väsentliga ändringar av de processuella kraven[8] eller särskilda övergångsbestämmelser[9] skulle kunna vara skäl att överväga detta.

18. Det finns därför ingen anledning att ifrågasätta Verwaltungsgerichtshofs beslut att begära ett förhandsavgörande från domstolen om tolkningen av direktiv 2011/92.

B – *Den första frågan*

19. I förevarande fall är den första frågan viktigast. Den behöver emellertid preciseras (se punkt 1). Därefter behandlas rätten att genomföra en miljökonsekvensbedömning (se punkt 2) som åtföljs av en rätt till ett effektivt rättsskydd (se punkt 3), något som emellertid inte gäller för alla utan endast för berörda parter (se punkt 4). För fullständighetens skull går jag även in på den särskilda domstolsprövning som fastställs i artikel 11 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar (se punkt 5) samt möjligheten till kompensation om det inte har gjorts någon bristande miljökonsekvensbedömning i samband med tillämpningen av speciallagar (se punkt 6) och slutligen EMA:s påstående att det i förevarande fall rör sig om ett undantag från direktivet om miljökonsekvensbedömningar (se punkt 7).

7 — Dom Meridionale Industria Salumi m.fl. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punkt 9), dom CT Control (Rotterdam) och JCT Benelux mot kommissionen (C-121/91 och C-122/91, EU:C:1993:285, punkt 22) samt Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72, punkt 47).

8 — Se dom i målet Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, punkt 23) och Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 94).

9 — Se artikel 3.2 i direktiv 97/11/EG (EGT L 73, 1997, s. 5) och artikel 3.2 i direktiv 2014/52/EU (EUT L 124, 2014, s. 1), varigenom direktivet om miljökonsekvensbedömningar ändras.

1. Tolkningen av tolkningsfrågan

20. Verwaltungsgerichtshofs fråga gäller huruvida unionsrätten utgör hinder för villkor som innebär att ett beslut om att ingen miljökonsekvensbedömning behöver genomföras för ett visst projekt ska få bindande verkan. För att kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar ska emellertid frågan tolkas så att den gäller om en sådan bindande verkan även kan omfatta intillboende, som inte har haft möjlighet att få detta fastställelsebeslut prövat i domstol.

21. Verwaltungsgerichtshof anger nämligen att enligt 3 § stycke 7 UVP-G 2000 ska ett särskilt förfarande genomföras för att avgöra huruvida en miljökonsekvensbedömning ska göras för ett projekt. I det aktuella förfarandet är det bara den som ansöker om tillstånd till ett projekt, de samarbetande myndigheterna, miljöombudsmannen och den berörda kommunen samt, enligt de senaste lagändringarna, vissa icke-statliga organisationer som är parter i förfarandet, däremot inte intillboende som berörs av projektet. Detta innebär att intillboende (som i det här fallet Karoline Gruber) tar del av avslaget på en ansökan om en miljökonsekvensbedömning först under det efterföljande tillståndsförfarandet. Vid denna tidpunkt har beslutet vunnit laga kraft och är bindande för alla parter.

22. Härav följer uppenbarligen att intillboende visserligen kan invända att ett projekt som beviljats tillstånd strider mot vissa miljönormer, t.ex. gränsvärden, men de kan inte hävda att direktivet om miljökonsekvensbedömningar har åsidosatts på grund av att det inte har genomförts någon miljökonsekvensbedömning. De kan uppenbarligen inte heller ifrågasätta beslutet att inte göra någon bedömning. [10]

23. Det ska därför klargöras om det är förenligt med direktivet om miljökonsekvensbedömningar att ett beslut om att ingen miljökonsekvensbedömning behöver genomföras för ett projekt ska få bindande verkan även för intillboende som inte har haft möjlighet att få detta fastställelsebeslut prövat i domstol.

24. För detta ändamål behandlas i det följande först grunderna för en eventuell kontrollskyldighet, därefter rättsskyddet i fråga om ett beslut om att inte göra någon bedömning samt slutligen den berättigade personkretsen.

2. Grunderna för en eventuell kontrollskyldighet

25. I det nationella målet kan skyldigheten att kontrollera miljökonsekvenserna anses framgå av artiklarna 2.1, 4.2 och 4.3 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar, eftersom EMA:s projekt är att betrakta som detaljplansprojekt, vilket inkluderar uppförande av affärscentrum och parkeringsplatser i den mening som avses i punkt 10 b i bilaga II.

26. Enligt artikel 4.2 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar ska medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II, som kan ha avsevärda negativa effekter på miljön, bestämma om projektet ska bli föremål för en bedömning genom en granskning från fall till fall eller genom gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten.

10 — Detta bekräftas genom den artikel av Wolfgang Berger som EMA har bifogat som bilaga 3, UVP-Feststellungsverfahren und Rechtsmittelbefugnis: Revolution durch Mellor?, *Recht der Umwelt, Sonderbeilage Umwelt und Technik* 2009/25, 66 (67).

27. När det gäller fastställandet av gränsvärden eller kriterier för att bestämma om ett sådant projekt ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning har medlemsstaterna visserligen ett visst utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 4.2 b i direktivet om miljökonsekvensbedömningar. Detta utrymme begränsas emellertid genom den skyldighet som fastställs i artikel 2.1 att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering ska bli föremål för en bedömning av deras påverkan. [11]

28. Huruvida det är nödvändigt att göra en miljökonsekvensbedömning framgår därmed direkt av artikel 2.1 och artikel 4.2 och 4.3 samt av bilaga II i direktivet om miljökonsekvensbedömningar, förutsatt att projektet omfattas av denna bilaga och kan ha en betydande miljöpåverkan. [12] De behöriga nationella myndigheterna ska dessutom vid behov genomföra en särskild kontroll av huruvida det behöver göras en miljökonsekvensbedömning med hänsyn till kriterierna i bilaga III i direktivet [13]. [14] Detta är den så kallade förhandskontrollen.

3. Rättsskyddet i fråga om beslutet om förhandskontroll

29. Vad gäller rättsskyddet har domstolen redan konstaterat att enskilda personer kan åberopa skyldigheten att göra en miljökonsekvensbedömning enligt artikel 2.1 jämförd med artikel 4 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar. [15]

30. Domstolen har även redan slagit fast att ”utomstående, liksom för övrigt berörda förvaltningsmyndigheter” måste kunna försäkra sig om att den berörda myndigheten, i enlighet med bestämmelserna i nationell lagstiftning, verkligen har kontrollerat om en miljökonsekvensbedömning var nödvändig eller ej. Enligt denna rättspraxis måste vidare berörda enskilda kunna säkerställa att kontrollskyldigheten efterlevs genom att föra talan vid domstol. Detta krav kan ta sig uttryck i en möjlighet att överklaga själva beslutet att inte förordna om någon miljökonsekvensbedömning. [16]

31. Österrike och EMA hävdar att domstolen enbart har slagit fast att domstolsprövningen av skyldigheten att genomföra en förhandskontroll *kan* ta sig uttryck i en möjlighet att överklaga själva beslutet att inte förordna om någon miljökonsekvensbeskrivning. [17] Enligt deras mening finns det ingen skyldighet att ge möjlighet till en sådan talan.

32. I denna argumentation tas emellertid ingen hänsyn till att domstolen i den mening som föregår Österrikes och EMA:s citerade passage har slagit fast att berörda enskilda *måste* kunna säkerställa att kontrollskyldigheten efterlevs genom att föra talan vid domstol. [18]

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

12 — Dom Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 61), Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 65) och Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 41–43).

13 — Se dom Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 32).

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

15 — Dom Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 61) och Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punkt 32).

16 — Dom Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkterna 57 och 58) och Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkterna 57 och 58).

17 — Dom Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkt 58) och Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 58).

18 — Dom Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkt 58) och Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 58).

33. Detta konstaterande är också logiskt eftersom det i unionsrätten fastställs att berörda har rätt till en miljökonsekvensbedömning förutsatt att villkoren i artikel 2.1 jämförd med artikel 4 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar är uppfyllda.[19] Principen om ett effektivt rättsskydd, som fastslås i artikel 47.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, förutsätter också att berörda får tillgång till domstolsprövning av beslutet att inte genomföra någon miljökonsekvensbedömning.

34. En sådan domstolsprövning kan t.ex. ske inom ramen för ett överklagande av beslutet om förhandskontroll eller bestridande av ett tillståndsbeslut. Är det emellertid inte möjligt att överklaga beslutet om förhandskontroll direkt, måste underlåtenheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning ifrågasättas senast i samband med att tillståndet bestrids. Att beslutet om förhandskontroll har en bindande verkan för personer som kan åberopa artiklarna 2.1, 4.2 och 4.3 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar men som inte har kunnat få detta beslut om förhandskontroll prövat i domstol är därför inte förenligt med dessa bestämmelser eller med artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

4. Den berättigade personkretsen

35. När det gäller frågan om vem som får åberopa skyldigheten att göra en miljökonsekvensbedömning misstolkas emellertid rättspraxis till viss del. Domstolen talar t.ex. ofta om ”berörda enskilda”,[20] men ibland även bara om ”enskilda”[21] eller till och med helt allmänt om ”utomstående”,[22] alltså en potentiellt mycket bred krets av möjliga berättigade personer. Det är därför föga förvånande att det under den muntliga förhandlingen framfördes farhågor om att åberopandet av denna skyldighet skulle kunna möjliggöra en allmän talerätt (*actio popularis*).

36. Dessa farhågor är emellertid grundlösa.

37. Av direktivet om miljökonsekvensbedömningar framgår nämligen att det endast kan röra sig om berörda personer. Bland annat fastställs i artikel 6.3 och 6.4 att det inte är vem som helst som får delta i miljökonsekvensbedömningen, utan det ska vara den ”berörda allmänheten”. I artikel 1.2 e definieras detta som den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av, beslutsprocesser på miljöområdet. Enligt artikel 1.2 d i direktivet om miljökonsekvensbedömningar omfattar allmänheten såväl fysiska som juridiska personer.

38. Med denna definition av berörda kan det följaktligen inte handla enbart om de parter som erkänns i förhandskontrollförfarandet, det vill säga den som ansöker om tillstånd för ett projekt, de samarbetande myndigheterna, miljöombudsmannen och den berörda kommunen samt vissa icke-statliga organisationer.

39. Tvärtom ingår även intillboende medlemmar av den berörda allmänheten och kan därför åberopa skyldigheten att göra en miljökonsekvensbedömning, om de berörs eller åtminstone kan antas bli berörda av beslutsprocesser på miljöområdet.

40. EMA hävdar förvisso att Karolina Gruber inte ska anses vara en berörd intillboende, eftersom hon bor flera kilometer från projektet och endast äger en fastighet som är uthyrd i närheten av projektet. Vid den muntliga förhandlingen angav emellertid Karoline Gruber att hon bodde även i denna fastighet.

19 — Se, utöver de domar som anges i fotnot 15, dom Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkt 59) och Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 59).

20 — Dom Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkt 58) och Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 58).

21 — Dom Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 61) och Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punkt 32).

22 — Dom Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkt 57) och Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 57).

41. Men även om EMA:s argumentation skulle vara riktig, kunde det räcka att projektets eventuella miljökonsekvenser på fastigheten påverkade om inte Karoline Grubers person så hennes förmögenhet. Domstolen har redan slagit fast att om en förmögenhetsskada har uppkommit som en direkt följd av ett projekts miljöpåverkan, faller detta under det skyddssyfte som eftersträvas med direktivet om miljökonsekvensbedömningar.[23] Om Karoline Gruber drabbas eller åtminstone kan antas drabbas av en sådan skada, skulle hon följaktligen bli berörd av beslutsprocesserna i den mening som avses i artikel 1.2 e i direktivet om miljökonsekvensbedömningar. Om man kan räkna med en sådan påverkan, är det emellertid slutligen de berörda nationella myndigheterna som ska pröva det enskilda fallet utifrån alla relevanta omständigheter.

42. Österrikes invändning att det vid tidpunkten för förhandskontrollen inte gick att förutse vilka personer som skulle bli konkret berörda övertygar inte heller. Som även Karoline Gruber har hävdat skulle detta vara att jämställa med att det vid denna tidpunkt ännu inte fanns tillräckligt med information om projektets miljökonsekvenser för att det skulle vara möjligt att fatta ett beslut om förhandskontroll. I så fall skulle det inte ha varit möjligt att vid den här tidpunkten fatta ett beslut om huruvida en bedömning var nödvändig.

5. Rättsskyddet enligt artikel 11 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar

43. Villkoren i artikel 11 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar som åberopas i begäran om förhandsavgörande är inte relevanta för bedömningen av den bindande verkan av ett beslut om att göra en miljökonsekvensbedömning.

44. I förevarande fall handlar det nämligen inte om ett omfattande prövningsförfarande avseende den materiella eller formella giltigheten av beslut som omfattas av denna bestämmelse. Här gäller det enbart att ta ställning till om intillboende kan göra gällande den bindande verkan av ett beslut om förhandskontroll i ett förfarande mot tillståndsbeslutet.

45. Om domstolen trots detta skulle anse att artikel 11 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar var relevant, vore också villkoren i denna bestämmelse uppfyllda.

46. EMA anser visserligen helt riktigt att allmänheten inte behöver delta i beslutet om att göra en miljökonsekvensbedömning[24] och drar utifrån detta slutsatsen att artikel 11 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar inte är tillämplig. Artikel 11 avser nämligen endast åtgärder som omfattas av bestämmelserna i detta direktiv om allmänhetens deltagande. Frågan om det över huvud taget finns ett behov av allmänhetens deltagande är emellertid av grundläggande betydelse i detta steg av förfarandet. Besluten i denna fråga påverkar därför likaledes regelverket om allmänhetens deltagande. Att skyldigheten om allmänhetens deltagande efterlevs ska följaktligen utgöra en förhandsfråga för tillämpningsområdet av artikel 11 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar.

47. Detta bekräftas när man ser till hur hänvisningen till bestämmelserna om allmänhetens deltagande har uppkommit. Detta kriterium syftar nämligen till att genomföra minimikraven i artikel 9.2 i Århuskonventionen, där det fastställs att denna rätt till talan åtminstone är tillämplig på samtliga åtgärder som omfattas av artikel 6 i konventionen. Denna sistnämnda bestämmelse gäller emellertid för varje beslut, handling eller underlåtenhet i fråga om projekt som ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning. Även beslutet att felaktigt underlåta att bedöma ett projekt skulle vara en sådan åtgärd.

23 — Dom Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punkterna 35 och 36.).

24 — Se mitt förslag till avgörande i mål Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2012:218, punkterna 133-136).

48. Vid tillämpningen av artikel 11 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar måste det därför klargöras vilka rättigheter en enskild får göra gällande. Domstolen har slagit fast att den nationella lagstiftaren principiellt sett får begränsa detta till rättigheter som är subjektiva och offentliga. [25] Den berörda allmänhetens rätt att göra en miljökonsekvensbedömning är emellertid en sådan subjektiv och offentlig rättighet att medlemsstaterna inte får frånta bestämmelserna deras verkan genom att neka de berättigade personerna tillgång till domstolsprövning.

49. Enligt direktivet om miljökonsekvensbedömningar ska de berörda personerna nämligen tillerkännas vissa rättigheter när ett projekt blir föremål för en miljökonsekvensbedömning. De har framför allt rätt att bli informerade om det berörda projektets miljökonsekvenser genom de förfaranden som inrättas genom direktivet (framför allt artiklarna 5 och 6) samt att inom ramen för detta själva yttra sig (artiklarna 6 och 7). Resultaten av allmänhetens deltagande vid de beslut som fattas om projektet ska också beaktas (artikel 8) och den viktigaste informationen om beslut som rör projektet göras tillgängliga för allmänheten (artikel 9).

50. Dessa rättigheter är inget självändamål. För det första syftar de till att förbättra beslutsprocessen för projektet, eftersom de kan leda till bättre beslutsunderlag och motivering. För det andra bidrar den information som inhämtas och sprids i samband med detta att de berörda personerna kan tillvarata fler rättigheter som fastställs i de materiella bestämmelserna om miljöskydd – t.ex. vissa gränsvärden för kvaliteten på omgivningsluften. Genom denna information får de berörda personerna åtminstone möjlighet att förbereda sig på projektets miljöpåverkan genom att t.ex. förbättra bullerskyddet för sin fastighet. [26]

51. Detta bekräftas av målsättningarna med miljökonsekvensbedömningen. Av skäl 4 och 14 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar framgår att en av unionens målsättningar i fråga om miljöskydd och livskvalitet ska förverkligas genom detta direktiv. Ett projekts miljöpåverkan måste också bedömas med hänsyn till behovet av att skydda människors hälsa och bidra till livskvaliteten genom en förbättrad miljö samt för att bibehålla ekosystemets förnyelseförmåga som en grundläggande resurs för allt liv. [27] Just skyddet av hälsan mot negativ miljöpåverkan har domstolen vid upprepade tillfällen angett som ett (ytterligare) [28] skäl för att göra det möjligt för enskilda att åberopa direkt tillämpliga bestämmelser i unionens miljörätt. [29]

52. Sedan direktivet om miljökonsekvensbedömningar kompletterades genom direktiv 2003/35 har det också till syfte att harmonisera unionsrätten med Århuskonventionen. Direktivet om miljökonsekvensbedömningar och i synnerhet de bestämmelser som infördes genom direktiv 2003/35, exempelvis artikel 1.2 d och e, ska därför tolkas mot bakgrund av och med beaktande av målsättningarna med konventionen. [30]

53. Enligt skäl 7 i ingressen till konventionen har var och en rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande samt har var och en skyldighet att, både ensam och tillsammans med andra, skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer. Enligt skäl 8 måste medborgarna för att kunna utöva denna rättighet och fullgöra denna skyldighet ha rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. [31]

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

26 — Se mitt förslag till avgörande i mål Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, punkterna 50 och 51).

27 — Se dom Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punkterna 28, 29 och 34).

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

29 — Se dom Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 37) och Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 94).

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

31 — Se generaladvokat Cruz Villalóns förslag till avgörande i mål Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:422, punkterna 96 och 98) och Kokott/Sobotta, ovan fotnot 28, s. 136.

54. Det är därför inte tillåtet att tolka direktivet om miljökonsekvensbedömningar så, att skyldigheten att göra en miljökonsekvensbedömning inte utgör någon rättighet för den berörda allmänheten – inklusive berörda intillboende – som denna grupp får hävda i domstol.

6. ”Miljökonsekvensbedömning i praktiken” på grundval av senare invändningar

55. Österrike åberopar slutligen den möjlighet som anges i begäran om förhandsavgörande i fråga om en ”miljökonsekvensbedömning i praktiken”, som gör det möjligt att i tillräcklig omfattning beakta invändningar som rör miljön. Enligt Verwaltungsgerichtshofs redogörelse kan nämligen grannarna till en affärsanläggning enligt nationell rätt, inom ramen för sin ställning som parter, göra gällande att deras liv, hälsa eller egendom hotas genom effekterna av projektet och att de besväras i orimlig omfattning av lukt, buller, damm, vibrationer eller på annat sätt.

56. Som svar på en fråga vid den muntliga förhandlingen preciserade Österrike detta argument så, att de relevanta miljökonsekvenserna av ett projekt identifierades inom ramen för speciallagar och att även allmänheten deltog i samband med detta.

57. Domstolen har faktiskt också slagit fast att kraven i en miljökonsekvensbedömning principiellt sett även kan uppfyllas genom ett annat förfarande.[32] Förutsatt att *samtliga* direktivets krav är uppfyllda i detta eller dessa andra förfaranden är det alltså inte nödvändigt att denna bedömning benämns miljökonsekvensbedömning.

58. Detta innebär först och främst att all information som avses i artikel 5 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar samlas in och att rätten att delta för framför allt hela den berörda allmänheten, men även andra berörda enligt artiklarna 6 och 7 måste säkerställas *utan någon begränsning*. På grundval av detta ska enligt artikel 3 ett projekts direkta och indirekta effekter på de olika miljöfaktorerna och deras inbördes växelverkan identifieras och bedömas.[33] Enligt artikel 8 ska även resultaten av samråden och uppgifterna om miljökonsekvenser beaktas vid beslut som rör projektet. Det ska slutligen vara möjligt att väcka talan för en prövning av detta tillstånd enligt artikel 11, även om det har beviljats utan formell miljökonsekvensbedömning.

59. I målet vid den nationella domstolen ska den behöriga domstolen eventuellt undersöka om samtliga krav för tillståndet är uppfyllda i samband med tillämpning av speciallagar. Ett sådant resultat skulle emellertid vara förvånande, eftersom man då inte skulle förstå varför det inom österrikisk rätt, parallellt med detta, har fastställts ett formellt förfarande för miljökonsekvensbedömningen som har benämnts just så och de österrikiska myndigheterna har angett att det inte får användas i det nationella målet.

7. Antagandet om ett undantag från direktivet om miljökonsekvensbedömningar

60. När det slutligen gäller EMA:s konstaterande att vissa projekt enligt det österrikiska regelverket ska undantas från direktivet om miljökonsekvensbedömningar i enlighet med artikel 2.4, ska det påpekas att förutsättningarna för ett sådant undantag inte är uppfyllda. Det kan endast utnyttjas undantagsvis för enskilda projekt, men inte för ett flertal projekt som fastställs utifrån gränsvärden. Det framgår inte heller att Österrike har undersökt om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig enligt artikel 2.4 a eller har informerat allmänheten och kommissionen enligt artikel 2.4 b och c.[34] Slutligen åberopar inte ens Österrike detta undantag i sin argumentation.

32 — Dom kommissionen mot Tyskland ([Großkrotzenburg] C-431/92, EU:C:1995:260, punkt 43-45).

33 — Se dom kommissionen mot Irland (C-50/09, EU:C:2011:109, punkt 37).

34 — Om nödvändigheten av dessa åtgärder, se dom kommissionen mot Irland (C-392/96, EU:C:1999:431, punkterna 84–87).

8. Slutsats i denna del

61. Det är därför inte förenligt med artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artiklarna 2.1, 4.2 och 4.3 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar att ett beslut om förhandskontroll, där det fastslås att någon miljökonsekvensbedömning inte ska genomföras, har en bindande verkan för medlemmar av den berörda allmänheten som överklagar tillståndsgivningen av ett projekt med motiveringen att en miljökonsekvensbedömning borde ha genomförts, när de dessförinnan inte har kunnat ifrågasätta detta beslut om förhandskontroll.

C – *Den andra frågan*

62. Verwaltungsgerichtshof har ställt den andra frågan för att få klarhet i om unionsrätten, särskilt direktiv 2011/92, genom sin direkta effekt innefattar ett krav om att beslutet inte ska ha den bindande verkan som anges i den första frågan.

63. Enligt fast rättspraxis kan enskilda åberopa sådana bestämmelser i direktivet som vad innehållet beträffar framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa gentemot medlemsstaten vid de nationella domstolarna. [35]

64. Det som skulle kunna tala mot en direkt tillämpning är att det egentligen står medlemsstaterna fritt att välja om de vill ge möjlighet till ett direkt rättsskydd mot beslutet om förhandskontroll eller om de begränsar rättsskyddet till en underordnad möjlighet att invända mot detta i samband med att ett tillstånd överklagas. Båda dessa möjligheter framstår som tillåtliga enligt unionsrätten och det kan inte utan vidare uteslutas att det förekommer ytterligare möjligheter.

65. Denna handlingsfrihet gäller emellertid endast formen för att tillhandahålla rättsskyddet, däremot inte det önskade resultatet, nämligen att beslutet om förhandskontroll ska kunna prövas i domstol.

66. Det rör sig följaktligen om ett typiskt fall av medlemsstaternas processekonomi som begränsas genom likvärdighets- och effektivitetsprinciperna. [36] Det skulle dessutom vara oförenligt med effektivitetsprincipen om den berörda allmänheten nekades *samtliga* möjligheter att invända mot ett beslut om förhandskontroll vid domstol. [37] I så fall skulle det vara praktiskt taget omöjligt att genomdriva rätten att göra en miljökonsekvensbedömning.

67. Artiklarna 2.1, 4.2 och 4.3 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar är därför direkt tillämpliga när medlemmar av den berörda allmänheten inom ramen för en domstolsprövning av ett projekttillstånd kan göra gällande den bindande verkan av ett beslut om förhandskontroll i ett förfarande mot tillståndsbeslutet, om de inte har någon annan möjlighet att invända mot detta beslut om förhandskontroll.

V – **Förslag till avgörande**

68. Jag föreslår därför att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande på följande sätt:

1) Det är inte förenligt med artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artiklarna 2.1, 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt att ett beslut om förhandskontroll – där det fastslås att någon

35 — Se dom Foster m.fl. (C-188/89, EU:C:1990:313, punkt 16; svensk specialutgåva X 00479) och Napoli (C-595/12, EU:C:2014:128, punkt 46).

36 — Dom Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 67), Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 45) och Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punkt 38).

37 — Se, för ett liknande resonemang, även den artikel av Berger som EMA har bifogat, ovan fotnot 10, s. 70 ff.).

miljökonsekvensbedömning inte ska genomföras – har en bindande verkan för medlemmar av den berörda allmänheten som överklagar tillståndsgivningen av ett projekt med motiveringen att en miljökonsekvensbedömning borde ha genomförts, när de dessförinnan inte har kunnat ifrågasätta detta beslut om förhandskontroll.

2) Artiklarna 2.1, 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92/EU om miljökonsekvensbedömningar är därför direkt tillämpliga när medlemmar av den berörda allmänheten inom ramen för en domstolsprövning av ett projekttillstånd kan göra gällande den bindande verkan av ett beslut om förhandskontroll i ett förfarande mot tillståndsbeslutet, om de inte har någon annan möjlighet att invända mot detta beslut om förhandskontroll.