Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 8. november 2012[1]

Sag C-420/11

Jutta Leth
mod
Republikken Østrig
og
Land Niederösterreich

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Oberster Gerichtshof (Østrig))

»Miljø — direktiv 85/337/EØF — vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet — godkendelse af et projekt, når der ikke foreligger en vurdering af indvirkningen på miljøet — formålene med vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet — integrering af krav om beskyttelse af private mod værdiforringelse«

I – Indledning

1. Når de miljømæssige indvirkninger af et projekt i henhold til VVM-direktivet[2] skal undersøges, men denne undersøgelse ikke foretages, må projektet ikke blive gennemført[3]. Den berørte medlemsstat er – som fastslået af Domstolen – ligeledes forpligtet til at erstatte alle de skader, der er opstået som følge af undladelsen af at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet[4]. Spørgsmålet er, om dette krav også omfatter erstatning for værdiforringelse af et hus som følge af gennemførelsen af et projekt, der ikke er vurderet? Den foreliggende sag drejer sig om dette spørgsmål.

2. Udgangspunktet er en ejendom, hvis værdi er blevet forringet som følge af flystøj fra en nærliggende lufthavn. Denne lufthavn er siden VVM-direktivets ikrafttræden gentagne gange blevet udvidet uden vurdering af indvirkningen på miljøet, og flytrafikken er tiltaget væsentligt.

3. Den tvivl, der ligger til grund for anmodningen om præjudiciel afgørelse om statens erstatningsansvar for dette tab, beror på beskyttelsesformålet i VVM-direktivet. Spørgsmålet er, om tilsidesættelse af et direktiv om forebyggelse af miljøskader også kan medføre en ret til kompensation for økonomisk tab. Karakteren af bestemmelserne i VVM-direktivet er i denne henseende af betydning: Dette direktiv indeholder nemlig kun procedureregler og fastsætter ingen indholdsmæssige krav til de projekter, der skal vurderes.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 (EUT L 156, s. 17). Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT L 26, s. 1) har ophævet og kodificeret førstnævnte direktiv.

3 — Jf. i denne retning dom af 28.2.2012, sag C-41/11, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, præmis 46 og 47.

4 — Dom af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 66.

II – Retsforskrifter

4. VVM-direktivet indeholder ingen bestemmelse om skadeserstatning. Artikel 3 beskriver imidlertid genstanden for vurderingen af indvirkningen på miljøet:

»Vurderingen af indvirkningen på miljøet skal, afhængigt af hvert enkelt tilfælde og i overensstemmelse med artikel 4 til 11, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere et projekts direkte og indirekte virkninger på følgende faktorer:

— mennesker, fauna og flora

— jordbund, vand, luft, klima og landskab

— materielle goder og kulturarv

— samspillet mellem faktorerne i første, andet og tredje led.«

5. VVM-direktivets artikel 5, stk. 1 og 3, bestemmer, hvilke oplysninger bygherren skal give:

»1. For så vidt angår projekter, hvis indvirkning på miljøet i henhold til artikel 4 skal vurderes [...], træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at bygherren på passende vis giver de i bilag IV omhandlede oplysninger [...]

2. [...]

3. De oplysninger, som bygherren skal give i henhold til stk. 1, skal mindst omfatte

— [...]

— de data, der er nødvendige for at konstatere og vurdere de væsentlige virkninger, projektet vil kunne få for miljøet

— [...]«

6. VVM-direktivets artikel 6 indeholder bestemmelser om offentlig deltagelse. Artikel 6, stk. 3, vedrørende oplysninger til offentligheden skal fremhæves:

»Medlemsstaterne sikrer, at den berørte offentlighed får adgang til følgende inden for rimelige tidsfrister:

a) alle oplysninger, der er indhentet i henhold til artikel 5

b) i overensstemmelse med national lovgivning de vigtigste rapporter og anbefalinger, der er indgivet til den eller de kompetente myndigheder på det tidspunkt, hvor den berørte offentlighed informeres i henhold til stk. 2

c) i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger […] andre end de i stk. 2 omhandlede oplysninger, som har relevans for afgørelsen i overensstemmelse med artikel 8, og som først er til rådighed, efter at den berørte offentlighed er blevet informeret i henhold til stk. 2 i nærværende artikel.«

7. I bilag IV, punkt 3 og 4, til VVM-direktivet konkretiseres oplysningerne i henhold til artikel 5:

»3. en beskrivelse af det miljø, som i væsentlig grad kan blive berørt af det foreslåede projekt, herunder navnlig befolkning, fauna, flora, jord, vand, luft, klimatiske forhold, materielle goder, herunder den arkitektoniske og arkæologiske kulturarv, landskab og den indbyrdes sammenhæng mellem ovennævnte faktorer

4. en beskrivelse [...] af, hvilke betydelige virkninger på miljøet det foreslåede projekt vil kunne få som følge af

tilstedeværelsen af projektet som helhed

anvendelsen af naturressourcer

emissionen af forurenende stoffer, opståelsen af gener og bortskaffelsen af affald

samt bygherrens angivelse af, hvilke metoder der er anvendt til forudberegningen af virkningerne på miljøet«.

8. Hvad angår begrebet »beskrivelse« i punkt 4 i bilag IV til VVM-direktivet præciseres det i en fodnote, at »[d]enne beskrivelse bør anføre projektets direkte virkninger og i givet fald dets indirekte, sekundære, kumulative, kort- og langsigtede, vedvarende eller midlertidige samt positive eller negative virkninger«.

III – Faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

9. Jutta Leth ejer et hus i nærheden af lufthavnen Wien-Schwechat (Østrig). Mens forskellige versioner af VVM-direktivet var gældende, blev denne lufthavn ombygget ved forskellige udvidelser, uden at indvirkningen på miljøet blev undersøgt i overensstemmelse med direktivet.

10. Jutta Leth har nu krævet erstatning fra den østrigske stat og Land Niederösterreich for værdiforringelsen af hendes ejendom som følge af flystøj og har begrundet dette krav med, at udvidelsesprojekternes indvirkning på miljøet skulle have været vurderet i henhold til direktivet.

11. Uden at have efterprøvet nødvendigheden af en eller flere vurderinger af indvirkningen på miljøet, har Oberster Gerichtshof stillet følgende spørgsmål:

”Skal artikel 3 i VVM-direktivet fortolkes således, at

1. begrebet »materielle goder« kun omfatter de fysiske goder som sådanne, eller omfatter de også deres værdi

2. vurderingen af indvirkningen på miljøet også tjener til at beskytte private mod formuetab derved, at værdien af deres faste ejendom formindskes?”

12. I sagen har Jutta Leth, Land Niederösterreich, Den Tjekkiske Republik, Irland, Den Hellenske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Letland, Republikken Østrig, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Europa-Kommissionen indgivet skriftlige indlæg. Bortset fra Italien og Letland deltog disse parter også i retsmødet den 17. oktober 2012.

IV – Retlig vurdering

A – *Det første spørgsmål: begrebet »materielle goder«*

13. Med det første spørgsmål ønsker Oberster Gerichtshof oplyst, om begrebet »materielle goder« i VVM-direktivets artikel 3 kun omfatter fysiske goder som sådan, eller om det også omfatter værdien af dem.

14. VVM-direktivets artikel 3 definerer indholdet af vurderingen af den miljømæssige indvirkning. Vurderingen identificerer, beskriver og bedømmer et projekts indvirkninger på forskellige faktorer, herunder materielle goder.

15. Det første præjudicielle spørgsmål kan altså sammenfattes til, hvorvidt vurderingen af den miljømæssige indvirkning også skal omfatte det vurderede projekts indvirkninger på de materielle goders værdi.

16. I hovedsagen drejer det sig imidlertid ikke om det nødvendige indhold af en vurdering af indvirkningen på miljøet, men om, hvorvidt den fuldstændige undladelse af at foretage en sådan vurdering kan danne grundlag for erstatningskrav. Irland anser derfor dette spørgsmål for hypotetisk og følgelig for ikke at kunne antages til realitetsbehandling.

17. Indirekte står fortolkningen af begrebet »materielle goder« dog absolut i forbindelse med det centrale spørgsmål i den præjudicielle procedure, dvs. hvorvidt en tilsidesættelse af VVM-direktivet kan begrunde et krav på erstatning for materielle goders værdiforringelse. Hvis der ved vurdering af indvirkningen på miljøet også skal foretages en vurdering af den mulige værdiforringelse, vil en sådan erstatningspligt således være mere nærliggende, end hvis der ved vurderingen skal ses bort fra et sådant tab. Som følge heraf bør Domstolen besvare dette spørgsmål.

18. Kommissionen har med rette anført, at begrebet »materielle goder« ikke nødvendigvis – som i visse medlemsstaters ret – er begrænset til fysiske goder som sådan. Det følger af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten, at ordlyden af en bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med hensyn til fastlæggelsen af dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Unionen skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal fastlægges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning [5].

19. Kommissionen har ligeledes med rette anført, at der ved anvendelsen af VVM-direktivets artikel 3 skal ske en undersøgelse af virkningerne af flystøj på menneskers brug af bygninger. Der er ved denne brug tale om et samspil mellem faktorerne »menneske« og »materielle goder«, der skal tages i betragtning ved anvendelsen af denne bestemmelse.

20. Som flere procesdeltagere imidlertid med rette har påpeget, er en udvidelse af vurderingen til at omfatte *værdien* af materielle goder ikke i overensstemmelse med formålet med VVM-direktivet, og den følger heller ikke af direktivets tekst.

5 — Dom af 19.9.2000, sag C-287/98, Linster, Sml. I, s. 6917, præmis 43.

21. VVM-direktivet tager ifølge sin artikel 1, stk. 1, samt i henhold til første og sjette betragtning hertil, sigte på en vurdering af projekters indvirkning på miljøet, hvortil der i henhold til artikel 5 og bilag IV skal fremlægges oplysninger. Henset hertil vil det være nærliggende alene at tage hensyn til indvirkning på materielle goder, som efter deres natur også vil kunne få betydning for det naturlige miljø. Larm er et godt eksempel herpå. Når naturlige levesteder forstyrres af lyd, skal der ske en vurdering af indvirkningen på miljøet [6]. Det samme bør gælde, når larmen påvirker materielle goder, der anvendes af mennesker, såsom eksempelvis boliger eller haver.

22. Også kriterierne for afgørelsen af, om de i bilag II anførte mindre væsentlige projekter kræver en vurdering af indvirkningen på miljøet, taler imod, at vurderingen udvides til at omfatte materielle goders værdiforringelse. Disse kriterier er anført i bilag III og omfatter punkter som anvendelsen af naturressourcer, affaldsproduktion, forurening og gener, risikoen for ulykker eller det naturlige miljøs bæreevne, men ikke de økonomiske konsekvenser af disse indvirkninger.

23. For en udvidelse af vurderingen af indvirkningen på miljøet til økonomiske indvirkninger har Kommissionen imidlertid henvist til, at Domstolen ved flere lejligheder har fastslået, at VVM-direktivets anvendelsesområde er vidt og dets formål meget bredt [7]. Denne retspraksis vedrører imidlertid projekters indvirkninger på miljøet [8]. Der er ingen holdepunkter for at udvide denne praksis til at omfatte økonomiske konsekvenser.

24. Den økonomiske indvirkning skal således adskilles fra indvirkningen på miljøet. Selv om den økonomiske indvirkning kan føres tilbage til indvirkningen på miljøet, er de ikke omfattet af VVM-direktivets formål, som er at sikre en vurdering af indvirkningen på miljøet.

25. Det første spørgsmål skal således besvares med, at vurdering af indvirkningen på miljøet i henhold til VVM-direktivets artikel 3 ikke omfatter det vurderede projekts indvirkninger på materielle goders værdi.

B – *Det andet spørgsmål: formuetab og VVM-direktivet*

26. Det andet spørgsmål knytter sig til kernen i tvisten i hovedsagen. Oberster Gerichtshof ønsker oplyst, om VVM-direktivets artikel 3 skal fortolkes således, at vurderingen af indvirkningen på miljøet også tjener til at beskytte private mod formuetab derved, at værdien af deres faste ejendom formindskes.

27. Til forskel fra eksempelvis artikel 2, stk. 1, i direktiv 89/665 [9] om offentlige indkøb indeholder VVM-direktivet ingen henvisninger til, at tilsidesættelsen af pligten til at vurdere indvirkningen på miljøet kan danne grundlag for erstatningskrav.

6 — Jf. dom af 24.11.2011, sag C-404/09, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 11853, præmis 84 ff.

7 — Dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 31, af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF m.fl., Sml. I, s. 5613, præmis 40, og af 28.2.2008, sag C-2/07, Abraham m.fl., Sml. I, s. 1197, præmis 32 og 42.

8 — Dommen i sagen Abraham m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 43.

9 — Rådets direktiv af 21.12.1989 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelsen af klageprocedurerne i forbindelse med indgåelse af offentlige indkøbs- samt bygge- og anlægskontrakter (EFT L 395, s. 33), som ændret ved Rådets direktiv 92/50/EØF af 18.6.1992 (EFT L 209, s. 1); jf. i den henseende dom af 9.12.2010, sag C-568/08, Combinatie Spijker Infrabouw mod De Jonge Konstruktie m.fl., Sml. I, s. 12655, præmis 87.

28. Princippet om staters erstatningsansvar for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten, er imidlertid en iboende del af traktatens system [10]. I overensstemmelse hermed fastslog Domstolen allerede i Wells-dommen – uden at efterprøve dette i detaljer – at den berørte medlemsstat er forpligtet til at erstatte alle de skader eller tab, der er opstået ved undladelsen af at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet [11]. Dette udsagn kan dog ikke forstås således, at betingelserne for medlemsstaternes ansvar for overtrædelser af EU-retten ikke også skal være opfyldt i forbindelse med anvendelsen af VVM-direktivet.

29. Ifølge fast retspraksis har skadelidte borgere en ret til erstatning, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den EU-retlige bestemmelse, der er tilsidesat, har til formål at tillægge dem rettigheder, at tilsidesættelsen af denne bestemmelse er tilstrækkeligt kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og borgernes tab [12].

30. Anmodningen om præjudiciel afgørelse sigter til den første af disse betingelser. Det skal afklares, om den i VVM-direktivet fastsatte forpligtelse til at gennemføre en vurdering af indvirkningen på miljøet har til formål at tillægge borgere i samme situation som Jutta Leth rettigheder.

31. Jeg vil derfor først gennemgå, hvorvidt borgere kan påberåbe sig VVM-direktivet (herom under 1). Dernæst vil jeg beskæftige mig med beskyttelsesformålet i VVM-direktivet (herom under 2) og endelig tage stilling til det forhold, for så vidt det er af betydning for bestemmelsen af formålet med den tilsidesatte forskrift, at VVM-direktivet alene regulerer proceduren for at give tilladelse til projekter, men ikke de indholdsmæssige betingelser (herom under 3).

1. Muligheden for at påberåbe sig VVM-direktivet

32. En grundlæggende forudsætning for, at en forskrift skal anses for at have til formål at tillægge skadelidte borgere rettigheder, er, at borgerne kan påberåbe sig denne forskrift.

33. For så vidt er det fastslået, at en borger kan påberåbe sig den i VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, og artikel 4, stk. 2, fastsatte forpligtelse til gennemførelsen af en vurdering af indvirkningen på miljøet [13]. VVM-direktivet tillægger således den berørte offentlighed en ret til, at de kompetente myndigheder skal vurdere projekters indvirkning på miljøet og høre dem herom.

34. Dermed adskiller VVM-direktivet sig fra de bestemmelser om banktilsyn, der var genstand for dommen i sagen Paul m.fl., som nogle af procesdeltagerne har henvist til, hvori det blev fastslået, at de nævnte bestemmelser ikke kunne danne grundlag for kundernes krav om erstatning mod en insolvent bank. Private personer kunne ikke påberåbe sig de bestemmelser, der var genstand for den nævnte sag, i modsætning til, hvad der er tilfældet med VMM-direktivet [14]. I øvrigt fandtes der i den nævnte sag specialbestemmelser til beskyttelse af bankkundernes økonomiske interesser, nemlig indskudsgarantiordningen [15]. VMM-direktivet indeholder ikke nogen sammenlignelige bestemmelser.

10 — Dom af 19.1.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, præmis 35, af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 31, og af 25.11.2010, sag C-429/09, Fuß, Sml. I, s. 12167, præmis 45.

11 — Wells-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 66.

12 — Dom af 17.4.2007, sag C-470/03, AGM-COS.MET, Sml. I, s. 2749, præmis 78, Fuß-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 47, dommen i sagen Combinatie Spijker Infrabouw mod De Jonge Konstruktie m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 87, og dom af 20.10.2011, sag C-94/10, Danfoss og Sauer-Danfoss, Sml. I, s. 9963, præmis 33.

13 — Wells-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 61. Jf. i denne retning også WWF-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 70 f., og Linster-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 33 ff.

14 — Dom af 12.10.2004, sag C-222/02, Sml. I, s. 9425, præmis 30 og 42 f., samt forslaget til afgørelse fremsat af generaladvokat Stix-Hackl den 25.11.2003 i den pågældende sag, punkt 124, 126 og 129.

15 — Dommen i sagen Paul m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 27.

2. Beskyttelsesformålet i VVM-direktivet

35. De medlemsstater, der har afgivet indlæg, og Land Niederösterreich er imidlertid af den opfattelse, at der skal sondres mellem på den ene side muligheden for påberåbelse af EU-retlige bestemmelser og på den anden side rettigheder i medfør af retspraksis om erstatningsansvar for tilsidesættelse af EU-retten. Som Oberster Gerichtshofs spørgsmål allerede implicerer, er det afgørende, om VVM-direktivet tillægger borgerne en ret til beskyttelse mod økonomisk tab. Retten tvivler på, at dette er tilfældet.

36. Det ovenfor anførte forslag til besvarelse af det første spørgsmål taler ved første øjekast imod, at beskyttelsesformålet i VVM-direktivet også omfatter afværgelse af økonomisk tab. Vurderingen af indvirkninger på miljøet har naturligvis hovedsageligt til formål at minimere miljøskader. Dette gør det imidlertid ikke udelukket at inkludere *visse former for økonomisk tab* i direktivets beskyttelsesformål. Dette tab er blot et andet udtryk for bestemte aspekter af indvirkningen på miljøet.

37. Det er således bl.a. derfor, at flystøj ved udvidelsen af lufthavnskapacitet skal vurderes i medfør af VVM-direktivets artikel 3 og artikel 5, stk. 1, samt bilag IV, punkt 3 og 4, fordi støjen har indvirkning på mennesker, nemlig på den berørte befolkning. Lignende indvirkning på det naturlige miljø skal utvivlsomt tages i betragtning: Såfremt et levested på grund af støj bliver mindre attraktivt for en art, og den derfor i mindre grad vil bruge det, skal der foretages en vurdering [16].

38. Såfremt værdien af fast ejendom falder som følge af flystøj, er der tale om en økonomiske virkning, der udspringer af, at den pågældende faste ejendom er blevet mindre attraktiv for mennesker. Et sådant tab skal holdes adskilt fra tab, der ikke skyldes et projekts indvirkninger på miljøet, f.eks. visse konkurrencemæssige ulemper. Dette sidstnævnte tab har ikke længere tilknytning til beskyttelsesformålet i VVM-direktivet.

39. Idéen om, at en tilsidesættelse af VVM-direktivet kan danne grundlag for et erstatningskrav, er i øvrigt i overensstemmelse med den vide fortolkning, som direktivet er gjort til genstand for med hensyn til dets retlige virkninger. Således skal de nationale retter, for hvilke der er indbragt sager om manglende vurdering af indvirkning på miljøet, i forbindelse med sagerne iværksætte de foranstaltninger efter national ret, som er egnede til at forhindre, at et projekt kan gennemføres uden en påkrævet miljøvurdering [17]. Tilsvarende skal der under en tilladelsesprocedure, som i princippet ikke involverer en vurdering af indvirkningen på miljøet, foretages den vurdering, som ikke er blevet foretaget i en tidligere procedure vedrørende det samme samlede projekt [18]. Muligheden for at støtte et erstatningskrav på en tilsidesættelse af VVM-direktivet ville desuden øge direktivets gennemslagskraft yderligere [19]. Det i Wells-dommen anførte, hvorefter undladelsen af at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet indebærer, at staten ifalder erstatningsansvar [20], skal ses i denne sammenhæng.

40. Beskyttelsen mod økonomisk tab som følge af flystøj er således omfattet af VVM-direktivets beskyttelsesformål.

16 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 6.

17 — Jf. i denne retning dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, nævnt ovenfor i fodnote 3.

18 — Dom af 17.3.2011, sag C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., Sml. I, s. 1753, præmis 37.

19 — Jf. dom af 20.9.2001, sag C-453/99, Courage og Crehan, Sml. I, s. 6297, præmis 25-27, og af 13.7.2006, forenede sager C-295/04 - C-298/04, Manfredi m.fl., Sml. I, s. 6619, præmis 60, vedrørende erstatningskrav som følge af overtrædelse af konkurrenceretten.

20 — Nævnt ovenfor i fodnote 4.

3. Den nødvendige kvalifikation af formålet med den tilsidesatte forskrift

41. Det står imidlertid tilbage at undersøge, om formålet med den tilsidesatte forskrift skal opfylde en supplerende kvalitativ betingelse for at kunne begrunde et erstatningskrav.

42. Det er korrekt – således som Kommissionen har understreget – at VVM-direktivets artikel 3 kræver en *vurdering* af indvirkningen på miljøet, og i henhold til direktivets artikel 8, at der skal tages hensyn til resultaterne af denne vurdering i forbindelse med tilladelsesproceduren. Det skal imidlertid bemærkes, at direktivet ikke fastsætter bestemmelse om selve indholdet af de projekter, der kan gennemføres. Navnlig, og i modsætning til det af Kommissionen anførte, kan kravet om en vurdering af indvirkningen på miljøet ikke sidestilles med en forpligtelse til at afbalancere indvirkningen på miljøet ved hjælp af andre faktorer. Følgelig er direktivet ikke til hinder for iværksættelsen af et projekt, selv hvis vurderingen af indvirkninger på miljøet viser, at der vil være tale om en væsentlig negativ indvirkning på miljøet.

43. VVM-direktivets karakter af procedureforskrift kan være til hinder for et erstatningssøgsmål mod staten. Holdepunkter til støtte herfor kan udledes af retspraksis vedrørende betingelserne for, at *Unionen* kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold. Et sådant ansvar forudsætter ligeledes tilsidesættelse af en retsregel, som har til formål at tillægge borgerne rettigheder [21].

44. I denne sammenhæng har Domstolen allerede fastslået, at Unionen ikke kan ifalde ansvar, blot fordi en retsakt ikke er tilstrækkeligt begrundet. Inden for rammerne af bestemmelserne om den retlige klageadgang skal begrundelsen af institutionernes retsakter nemlig gøre det muligt for Domstolen at udøve sin legalitetskontrol ifølge artikel 263 TEUF til fordel for de private, som i henhold til traktaten kan benytte sig af denne klageadgang [22]. Begrundelsespligten har dermed først og fremmest en underordnet funktion, idet den gør det muligt at tage hensyn til andre retsforskrifter, hvis tilsidesættelse eventuelt kan begrunde et krav om erstatning.

45. Tilsvarende skal kompetencefordelingen mellem de forskellige EU-institutioner sikre, at den i traktaten fastsatte institutionelle balance opretholdes, hvorimod den ikke har til formål at beskytte private. Følgelig kan tilsidesættelsen af princippet om institutionel balance ikke i sig selv anses for tilstrækkelig til, at Unionen pådrager sig ansvar over for de private [23]. Dog kan private påberåbe sig, at den institution, der har udstedt retsakten, savner kompetence med henblik på at anfægte gyldigheden af en EU-retsakt [24].

46. Fælles for disse tilfælde er, at en tilsidesættelse af den pågældende retsforskrift ikke kan forårsage den omhandlede skade. Den oprindelige retsakt kan således vedtages på ny, denne gang med en tilstrækkelig begrundelse eller af den kompetente institution. Den omstændighed alene, at der er mulighed for, at de kompetente myndigheder, såfremt fejlen ikke havde været begået, ved udøvelsen af et eventuelt eksisterende skøn ville have truffet en anden afgørelse, er ikke tilstrækkeligt til at begrunde et erstatningskrav. Der består således ikke en ret til, at det pågældende skøn skal udøves på en bestemt måde [25]. Der kan således ikke af begrundelsespligten eller af den institutionelle balance udledes et ubetinget krav om at undgå skader.

21 — Dom af 4.7.2000, sag C-352/98, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 41, af 9.9.2008, forenede sager C-120/06 P og C-121/06 P, FIAMM m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 6513, præmis 173, og af 19.4.2012, sag C-221/10 P, Artegodan mod Kommissionen og Tyskland, præmis 80.

22 — Dom af 15.9.1982, sag 106/81, Kind mod EØF, Sml. s. 2885, præmis 14, og af 6.6.1990, sag C-119/88, AERPO m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2189, præmis 20.

23 — Dom af 13.3.1992, sag C-282/90, Vreugdenhil mod Kommissionen, Sml. I, s. 1937, præmis 20 f., og dommen af 19.4.2012 i sagen Artegodan mod Kommissionen og Tyskland, nævnt ovenfor i fodnote 21, præmis 81.

24 — Jf. f.eks. dom af 24.7.2003, sag C-39/03 P, Kommissionen mod Artegodan m.fl., Sml. I, s. 7885, præmis 52.

25 — Jf. i denne retning vedrørende beskyttelse af den berettigede forventning dom af 15.7.2004, forenede sager C-37/02 og C-38/02, Di Lenardo og Dilexport, Sml. I, s. 6911, præmis 79, af 22.6.2006, forenede sager C-182/03 og C-217/03, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, Sml. I, s. 5479, præmis 147, af 22.12.2008, sag C-443/07 P, Centeno Mediavilla m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 10945, præmis 91, og af 4.3.2010, sag C-496/08 P, Angé Serrano m.fl. mod Parlamentet, Sml. I, s. 1793, præmis 93.

47. Der er herved ganske vist tale om elementer, der også kan spille en rolle i forhold til årsagssammenhæng. Domstolen har imidlertid tilsyneladende antaget, at der herved ligeledes er tale om særlige træk, som er uløseligt forbundet med de berørte forskrifter. Sammenfattende er de, som følge af deres karakter, ikke egnede til at danne grundlag for erstatningskrav.

48. På linje hermed giver VVM-direktivet ikke grundlag for en ret til at blive forskånet for bestemte indvirkninger på miljøet, f.eks. kraftigere flystøj. Alene den omstændighed, at indvirkningen på miljøet er blevet tilladt i strid med VVM-direktivet, medfører således ikke en forpligtelse til at erstatte skader forårsaget af denne indvirkning.

49. VVM-direktivet tillægger dog den berørte offentlighed en ret til, at det pågældende projekts indvirkning på miljøet bliver vurderet, og at de berørte bliver hørt vedrørende indvirkningen.

50. Den offentlige deltagelse har først og fremmest til formål i rette tid at identificere indvirkningen på miljøet, men har også en *advarselsfunktion* over for den berørte offentlighed. Ifølge VVM-direktivets artikel 6, stk. 3, henhører *oplysningen* om et projekts indvirkning på miljøet også under bestemmelserne om offentlig deltagelse. De kompetente myndigheder skal give adgang til alle oplysninger, som bygherren skal fremlægge i henhold til artikel 5, samt alle øvrige relevante oplysninger, som de er i besiddelse af.

51. Uanset om borgerne fremsætter udtalelser om projektet, kan de således på grundlag af en vurdering af indvirkningen på miljøet umiddelbart eller ved mediernes hjælp få oplysninger om projektets indvirkning på miljøet. De kan følgelig tilpasse deres fremtidige forhold herefter, idet de f.eks. kan forebygge eventuelle skader. I direktivet viser denne funktion sig særligt derved, at offentligheden i henhold til artikel 9 underrettes om endelige afgørelser truffet i tilladelsesprocedurer og de væsentligste begrundelser deri.

52. En tilsidesættelse af VVM-direktivet, der strider imod denne advarselsfunktion, må i princippet være egnet til at udløse et krav om erstatning.

53. Man kan f.eks. forestille sig en vurdering af indvirkningen på miljøet, der fejlagtigt fastslår, at et projekt ikke afgiver bestemte giftstoffer til omgivelserne. Hvis medlemmerne af den berørte offentlighed derfor undlader at træffe forebyggende foranstaltninger, og der senere opstår skader som følge af sådanne udledninger, kan dette udløse statens erstatningsansvar. Det samme må være gældende, hvis en nødvendig vurdering af indvirkningen på miljøet, som ville have oplyst offentligheden om sådanne risici, ikke foretages. I sådanne tilfælde er der en adækvat kausalforbindelse mellem fejlen ved anvendelsen af VVM-direktivet og de senere skader.

54. I et tilfælde med tiltagende flystøj kunne man forestille sig, at befolkningen ved et tilstrækkeligt varsel havde kunnet undlade at bosætte sig i de berørte områder eller i det mindste havde kunnet sørge for passende støjbeskyttelse ved opførelse af bygninger. Såfremt en sådan advarsel imidlertid ikke gives, fordi en påbudt vurdering af indvirkningen på miljøet ikke foretages, kan det ikke udelukkes, at der kan opstå erstatningskrav.

55. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholder ingen oplysninger, som giver grundlag for at konkludere, at det i hovedsagen omtvistede tab skyldes en eventuel tilsidesættelse af den advarselsfunktion, der er knyttet til en vurdering af indvirkningen på miljøet. I sidste ende er det imidlertid den nationale rets opgave at belyse sagens faktiske omstændigheder i denne henseende.

56. Det andet spørgsmål skal følgelig besvares således: Den omstændighed alene, at indvirkningen på miljøet er blevet tilladt i strid med VVM-direktivet, medfører ikke en forpligtelse til at erstatte skader forårsaget af denne indvirkning. En ret til erstatning forudsætter nemlig tillige, at den berørte offentlighed ikke i tilstrækkelig grad er blevet informeret om den forventede miljømæssige indvirkning som følge af fejl ved anvendelsen af VVM-direktivet.

V – Forslag til afgørelse

57. VVM-direktivet stiller ikke krav om, at de økonomiske konsekvenser af indvirkningen på miljøet skal undersøges. Imidlertid kan de økonomiske konsekvenser af fejl ved anvendelsen af VVM-direktivet udløse en ret til erstatning.

58. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

»1) Vurdering af indvirkningen på miljøet i henhold til artikel 3 i direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved direktiv 2003/35/EF, omfatter ikke det vurderede projekts indvirkning på materielle goders værdi.

2) Den omstændighed, at indvirkningen på miljøet er blevet tilladt i strid med direktiv 85/337, medfører ikke en forpligtelse til at erstatte skader forårsaget af denne indvirkning. En ret til erstatning forudsætter nemlig tillige, at den berørte offentlighed ikke i tilstrækkelig grad er blevet informeret om den forventede miljømæssige indvirkning som følge af fejl ved anvendelsen af direktivet.«