Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 8 november 2012 [1]

Mål C-420/11

Jutta Leth
mot
Republiken Österrike
och
Land Niederösterreich

(begäran om förhandsavgörande från Oberster Gerichtshof (Österrike))

”Miljö — Direktiv 85/337/EEG — Bedömning av miljöpåverkan av vissa offentliga och privata projekt — Beviljande av ett projekt utan skälig miljökonsekvensbedömning — Syftet med en bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt — Frågan huruvida enskildas skydd mot värdeminskningar omfattas”

I – Inledning

1. Om det krävs en bedömning av miljöpåverkan av ett projekt enligt direktivet om miljökonsekvensbeskrivning, [2] men någon sådan bedömning inte har gjorts, får projektet inte realiseras. [3] Den aktuella medlemsstaten är, enligt vad domstolen har fastställt, likaså skyldig att ersätta all den skada som orsakats av underlåtenheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. [4] Frågan är dock huruvida detta ersättningskrav även omfattar värdeminskningen på ett hus när ett projekt genomförs utan en sådan bedömning. Det är denna fråga som uppkommit i förevarande mål.

2. Utgångspunkten är en lantegendom vars värde påverkas av flyglarmet från en närbelägen flygplats. Denna flygplats har byggts ut upprepade gånger sedan direktivet om miljökonsekvensbeskrivning trädde i kraft utan att det gjorts någon miljökonsekvensbedömning, och flygtrafiken har tilltagit betydligt.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 (EUT L 156, s. 17). Förstnämnda direktiv har upphävts och kodifierats genom 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).

3 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 2012 i mål C-41/11, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne, punkterna 46 och 47.

4 — Dom av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Wells (REG 2004, s. I-723), punkt 66.

3. De tvivel som uttrycks i begäran om förhandsavgörande vad gäller statens ansvar för dessa skador avser framför allt skyddssyftet med direktivet om miljökonsekvensbeskrivning, närmare bestämt frågan huruvida åsidosättandet av ett direktiv som har till syfte att förebygga skador på miljön även kan medföra kompensation för ekonomiska skador. I detta hänseende är den karaktär som bestämmelserna i direktivet om miljökonsekvensbeskrivning uppvisar av betydelse. Detta direktiv innehåller nämligen enbart processrättsliga bestämmelser och inte några materiella krav på de projekt som ska bedömas.

II – Tillämpliga bestämmelser

4. Direktivet om miljökonsekvensbeskrivning innehåller inte några bestämmelser beträffande skadestånd. I artikel 3 beskrivs emellertid föremålet för bedömningen av miljöpåverkan enligt följande:

”Miljökonsekvensbeskrivningen skall i varje enskilt fall och i enlighet med artiklarna 4–11 på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande

— människor, fauna och flora,

— mark, vatten, luft, klimat och landskap,

— materiella tillgångar och kulturarv,

— samspelet mellan faktorerna i första, andra och tredje strecksatserna.”

5. I artikel 5.1 och 5.3 i direktivet om miljökonsekvensbeskrivning föreskrivs vilka uppgifter exploatören måste lämna:

”1. När det gäller projekt vars miljöpåverkan enligt artikel 4 skall bli föremål för en miljökonsekvensbedömning …, skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att exploatören på lämpligt sätt lämnar de uppgifter som anges i bilaga IV, …

2. …

3. De uppgifter som exploatören skall tillhandahålla enligt punkt 1 skall åtminstone omfatta

— …

— de data som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra,

— …”

6. I artikel 6 i direktivet om miljökonsekvensbeskrivning regleras allmänhetens deltagande. Här ska särskilt artikel 6.3 framhållas, som avser information till allmänheten:

”Medlemsstaterna ska, inom lämpliga tidsramar, se till att den berörda allmänheten får tillgång till följande:

a) All information som har samlats in i enlighet med artikel 5.

b) I enlighet med den nationella lagstiftningen, de viktigaste rapporter och utlåtanden som har lämnats till den eller de behöriga myndigheterna vid den tidpunkt då den berörda allmänheten skall informeras i enlighet med punkt 2 i den här artikeln.

c) I enlighet med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation …, annan information än den som avses i punkt 2 i den här artikeln, som är relevant för beslutet i enlighet med artikel 8 i detta direktiv och som blir tillgänglig efter det att den berörda allmänheten har informerats i enlighet med punkt 2 i den här artikeln."

7. I bilaga IV punkterna 3 och 4 till direktivet om miljökonsekvensbeskrivning preciseras uppgifterna i artikel 5:

"3. En beskrivning av sådan väsentlig miljöpåverkan som projektet kan antas ge upphov till, däribland särskilt i fråga om befolkning, fauna, flora, mark, vatten, luft, klimatfaktorer och materiella tillgångar, även med hänsyn till det arkitektoniska och arkeologiska kulturarvet, landskapet samt samverkan mellan de nämnda faktorerna.

4. En beskrivning av de troliga, mer betydande miljöeffekterna av:

— projektet som helhet,

— naturresursanvändningen,

— utsläppen av föroreningar, uppkomsten av andra störningar samt bortskaffandet av avfall,

och exploatörens beskrivning av de metoder som används för att i förväg bedöma miljöeffekterna."

8. Vad beträffar begreppet beskrivning i punkt 4 i bilaga IV till direktivet om miljökonsekvensbeskrivning, anges i en fotnot att "[d]enna beskrivning bör innefatta den direkta inverkan, liksom i förekommande fall varje indirekt, sekundär, kumulativ, kort-, medel- eller långsiktig, bestående eller tillfällig, positiv eller negativ inverkan av projektet".

III – Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

9. Jutta Leth äger ett hus i närheten av flygplatsen Wien-Schwechat (Österrike). Medan direktivet om miljökonsekvensbeskrivning var tillämpligt i olika lydelser förändrades denna flygplats genom olika utbyggnadsåtgärder utan att det företogs någon miljökonsekvensbedömning enligt direktivet.

10. Jutta Leth kräver nu skadestånd från den österrikiska staten och från Land Niederösterreich för lantegendomens värdeminskning på grund av flygplansbullret och motiverar detta ersättningskrav med att utbyggnadens miljöpåverkan skulle ha bedömts enligt direktivet.

11. Utan att ha prövat huruvida det krävdes en eller flera miljökonsekvensbedömningar hänskjuter Oberster Gerichtshof följande fråga:

Ska artikel 3 i direktivet om miljökonsekvensbeskrivning tolkas så, att

1) begreppet materiella tillgångar endast avser tillgångarnas fysiska substans, eller ska begreppet även anses omfatta deras värde,

2) en miljökonsekvensbeskrivning även syftar till att skydda enskilda från ekonomisk skada till följd av en värdeminskning på deras fasta egendom?

12. I målet har Jutta Leth, Land Niederösterreich, Republiken Tjeckien, Irland, Republiken Grekland, Republiken Italien, Republiken Lettland, Republiken Österrike, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt Europeiska kommissionen lämnat skriftliga yttranden. Dessa parter har, med undantag för Italien och Lettland, även deltagit vid förhandlingen den 17 oktober 2012.

IV – Rättslig bedömning

A – *Den första frågan: Begreppet materiella tillgångar*

13. Oberster Gerichtshof har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida begreppet materiella tillgångar i artikel 3 i direktivet om miljökonsekvensbeskrivning enbart omfattar de aktuella tillgångarnas substans eller även deras värde.

14. I artikel 3 i direktivet om miljökonsekvensbeskrivning föreskrivs innehållet för bedömningen av miljöpåverkan. Enligt denna artikel ska effekterna av ett projekt identifieras, beskrivas och bedömas i förhållande till olika faktorer, däribland materiella tillgångar.

15. Den första tolkningsfrågan rör sålunda frågan huruvida miljökonsekvensbedömningen även måste omfatta det bedömda projektets effekter på de materiella tillgångarnas värde.

16. I målet vid den nationella domstolen är det emellertid inte fråga om de innehållsmässiga krav som ställs på en miljökonsekvensbedömning, utan huruvida en fullständig avsaknad av en sådan bedömning kan utgöra grund för skadeståndskrav. Irland anser sålunda att denna fråga är hypotetisk och följaktligen inte kan tas upp till sakprövning.

17. Indirekt har tolkningen av begreppet materiella tillgångar emellertid mycket väl samband med den centrala frågan i begäran om förhandsavgörande, i vilken utsträckning ett åsidosättande av direktivet om miljökonsekvensbeskrivning kan motivera ersättningskrav när materiella tillgångar minskar i värde. En sådan skadeståndsskyldighet skulle ligga närmare till hands om även den möjliga värdeminskningen måste prövas vid miljökonsekvensbedömningen än om det är tillåtet att bortse från sådana skador vid bedömningen. Domstolen bör därför besvara denna fråga.

18. Kommissionen har med rätta anfört att begreppet materiella tillgångar inte nödvändigtvis, såsom i vissa medlemsstaters rättsordningar, enbart omfattar deras substans. För en enhetlig tillämpning av unionsrätten krävs att en bestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för att bestämma dess betydelse och räckvidd normalt ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, som ska göras under hänsynstagande till sammanhanget och syftet med föreskrifterna i fråga. [5]

19. Kommissionen har även rätt när den påpekar att det, enligt artikel 3 i direktiv 85/337, finns anledning att undersöka flygbullers påverkan på byggnader som används av människor. Det rör sig nämligen om ett samspel mellan ”människor” och ”materiella tillgångar”, som ska beaktas enligt denna bestämmelse.

20. Såsom vissa av parterna emellertid med rätta har påpekat föreskrivs det inte i direktivtexten, och det är inte heller förenligt med direktivets syfte, att bedömningen ska omfatta *värdet* på materiella tillgångar.

5 — Dom av den 19 september 2000 i mål C-287/98, Linster (REG 2000, s. I-6917), punkt 43.

21. Enligt artikel 1.1 samt första och sjätte skälen är syftet med direktivet om miljökonsekvensbeskrivning en bedömning av miljöpåverkan av vissa projekt. I detta hänseende ska uppgifter lämnas enligt artikel 5 och bilaga IV. Det ligger sålunda nära till hands att enbart effekter på materiella tillgångar ska beaktas som till sin natur kan vara av betydelse för miljön. Buller är i detta hänseende ett bra exempel. När buller ger upphov till störningar av livsmiljöer ska det göras en miljökonsekvensbeskrivning.[6] Detsamma måste gälla när bullret påverkar materiella tillgångar som används av människor, exempelvis bostadshus eller trädgårdar.

22. Även kriterierna för att bedöma huruvida de mindre betydelsefulla projekt som anges i bilaga II kräver en miljökonsekvensbedömning talar emot att prövningen ska omfatta värdet av materiella tillgångar. Dessa kriterier föreskrivs i bilaga II, och där nämns punkter som utnyttjandet av naturresurser, alstrande av avfall, föroreningar och störningar, risken för olyckor eller den naturliga miljöns tålighet, men dock inte de ekonomiska konsekvenserna av denna påverkan.

23. Till stöd för synsättet att miljökonsekvensbedömningen ska omfatta ekonomiska konsekvenser har kommissionen emellertid anfört att domstolen vid ett flertal tillfällen har slagit fast att tillämpningsområdet för direktivet om miljökonsekvensbeskrivning är vidsträckt och att dess ändamål är mycket omfattande.[7] Denna praxis avser emellertid miljöpåverkan av projekt.[8] Det saknas helt skäl som talar för att ekonomiska konsekvenser ska omfattas.

24. Det ska följaktligen skiljas mellan miljöpåverkan och ekonomiska konsekvenser. Även om sistnämnda konsekvenser är en följd av miljöpåverkan, omfattas de inte av syftet med direktivet om miljökonsekvensbeskrivning, nämligen att säkerställa en bedömning av miljökonsekvenserna.

25. Den första frågan ska sålunda besvaras så, att en miljökonsekvensbedömning enligt artikel 3 i direktivet om miljökonsekvensbeskrivning inte omfattar den effekt som det bedömda projektet har på materiella tillgångars värde.

B – *Den andra frågan: Ekonomisk skada och direktivet om miljökonsekvensbeskrivning*

26. Den andra frågan rör det huvudsakliga problemet i målet vid den nationella domstolen. Oberster Gerichtshof önskar klarhet i huruvida artikel 3 i direktivet om miljökonsekvensbeskrivning ska tolkas så, att miljökonsekvensbedömningen även syftar till att skydda enskilda från ekonomisk skada till följd av att deras fasta egendom minskar i värde.

27. Till skillnad från exempelvis artikel 2.1 c i direktiv 89/665/EEG[9] om offentlig upphandling innehåller direktivet om miljökonsekvensbeskrivning ingen uppgift om att ett åsidosättande av skyldigheten att göra en miljökonsekvensbedömning kan utgöra grund för skadeståndskrav.

6 — Se dom av den 24 november 2011 i mål C-404/09, kommissionen mot Spanien (REU 2011, s. I-11853), punkt 84 och följande punkter.

7 — Dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl. (REG 1996, s. I-5403), punkt 31, av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl. (REG 1999, s. I-5613), punkt 40, och av den 28 februari 2008 i mål C-2/07, Abraham m.fl. (REG 2008, s. I-1197), punkterna 32 och 42.

8 — Domen i målet Abraham (ovan fotnot 7), punkt 43.

9 — Rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten (EGT L 395, s. 33; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 48), i dess lydelse enligt rådets direktiv 92/50/EEG av den 18 juni 1992 (EGT L 209, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 139). Se dom av den 9 december 2010 i mål C-568/08, Combinatie Spijker Infrabouw mot De Jonge Konstruktie m.fl. (REU 2010, s. I-12655), punkt 87.

28. Principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna utgör emellertid en väsentlig del av fördragens system. [10] Sålunda konstaterade domstolen redan i domen i målet Wells – utan att undersöka detta i detalj – att den aktuella medlemsstaten är skyldig att ersätta all den skada som orsakats av underlåtenheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. [11] Samtidigt kan detta uttalande inte tolkas så, att det inte krävs att villkoren för medlemsstaternas ansvar för ett åsidosättande av unionsrätten ska vara uppfyllda när det gäller direktivet om miljökonsekvensbeskrivning.

29. Enligt fast rättspraxis har skadelidande rätt till ersättning för skada under förutsättning att tre villkor är uppfyllda, nämligen att syftet med den unionsbestämmelse som har överträtts är att ge enskilda rättigheter, att överträdelsen av denna bestämmelse är tillräckligt klar och att det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som de enskilda har lidit. [12]

30. Begäran om förhandsavgörande rör detta första villkor. Det ska klarläggas huruvida den skyldighet att genomföra en miljökonsekvensbedömning som föreskrivs i direktivet om miljökonsekvensbeskrivning syftar till att ge rättigheter till enskilda som befinner sig i samma situation som Jutta Leth.

31. Jag ska först utreda i vilken utsträckning enskilda kan åberopa direktivet om miljökonsekvensbeskrivning (nedan punkt 1). Därefter ska jag behandla skyddssyftet med nämnda direktiv (nedan punkt 2) och slutligen pröva i vilken utsträckning det påverkar fastställandet av syftet med den åsidosatta bestämmelsen att enbart förfarandet för godkännande av projekt och inte de materiella rekvisiten regleras i direktivet om miljökonsekvensbeskrivning (nedan punkt 3).

1. Möjligheterna att åberopa direktivet om miljökonsekvensbeskrivning

32. En grundläggande förutsättning för att en bestämmelse ska anses syfta till att ge den skadelidande rättigheter är att enskilda kan åberopa bestämmelsen.

33. I detta avseende är det klarlagt att enskilda kan åberopa skyldigheten att göra en miljökonsekvensbedömning enligt artikel 2.1 i direktivet om miljökonsekvensbeskrivning, jämförd med artiklarna 1.2 och 4 i samma direktiv. [13] Direktivet om miljökonsekvensbeskrivning ger sålunda den berörda allmänheten en rätt att begära att de behöriga myndigheterna prövar vilken miljöpåverkan det aktuella projektet medför och en rätt att höras i detta avseende.

34. I detta hänseende skiljer sig direktivet om miljökonsekvensbeskrivning från bestämmelserna om banktillsyn som, enligt domen i målet Paul, som några av parterna har hänvisat till, inte kan ligga till grund för skadeståndsanspråk från kunder i en insolvent bank. Till skillnad från direktivet om miljökonsekvensbeskrivning kan enskilda inte åberopa de bestämmelser som där undersöktes. [14] För övrigt fanns det en speciell bestämmelse som skulle skydda bankkundernas ekonomiska intressen, nämligen insättningsgarantin. [15] Direktivet om miljökonsekvensbeskrivning innehåller inte någon liknande bestämmelse.

10 — Dom av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich m.fl. (REG 1991, s. I-5357; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-435), punkt 35, av den 5 mars 1996 i de förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du pêcheur och Factortame (REG 1996, s. I-1029), punkt 31, och av den 25 november 2010 i mål C-429/09, Fuß (REU 2010, s. I-12167), punkt 45.

11 — Domen i målet Wells (ovan fotnot 4), punkt 66.

12 — Dom av den 17 april 2007 i mål C-470/03, AGM-COS.MET (REG 2007, s. I-2749), punkt 78, domen i målet Fuß (ovan fotnot 10), punkt 47, i målet Combinatie Spijker Infrabouw mot De Jonge Konstruktie m.fl. (ovan fotnot 9), punkt 87, och av den 20 oktober 2011 i mål C-94/10, Danfoss och Sauer-Danfoss (REU 2011, s. I-9963), punkt 33.

13 — Domen i målet Wells (ovan fotnot 4), punkt 61. Se, för ett liknande resonemang, domen i målet WWF (ovan fotnot 7), punkterna 70 och 71, och i målet Linster (ovan fotnot 5), punkt 33 och följande punkter.

14 — Dom av den 12 oktober 2004 i mål C-222/02, Paul m.fl. (REG 2004, s. I-9425), punkterna 30, 42 och 43, samt förslaget till avgörande som generaladvokaten Stix-Hackl föredrog den 25 november 2003 i detta mål, punkterna 124, 126 och 129.

15 — Domen i målet Paul (ovan fotnot 14), punkt 27.

2. Skyddssyftet med direktivet om miljökonsekvensbeskrivning

35. De medlemsstater som har yttrat sig i målet och Land Niederösterreich har emellertid hävdat att det ska skiljas mellan ett åberopande av unionsbestämmelser och rättigheter i den mening som avses i rättspraxis beträffande ansvar för åsidosättande av unionsrätten. I Oberster Gerichtshofs fråga är redan underförstått att de ovannämnda presumerar att det är avgörande huruvida direktivet om miljökonsekvensbeskrivning ska medge enskilda en rätt till skydd mot ekonomisk skada, varvid de tvivlar på att så är fallet.

36. Det besvarande av den första frågan som föreslagits ovan talar vid en första betraktelse mot att skyddssyftet med direktivet om miljökonsekvensbeskrivning även skulle omfatta skydd mot ekonomisk skada. Syftet med en miljökonsekvensbedömning är i första hand att minimera skador på miljön. Detta innebär emellertid inte att det är uteslutet att *vissa ekonomiska skador* ska omfattas av direktivets skyddssyfte. Dessa skador utgör nämligen enbart ett annat uttryck för vissa aspekter av miljöpåverkan.

37. Enligt artiklarna 3 och 5.1 samt bilaga IV punkterna 3 och 4 i direktivet om miljökonsekvensbeskrivning ska flygbuller vid utvidgningen av en flygplats kapacitet bland annat prövas av det skälet att det påverkar människor, närmare bestämt den berörda befolkningen. Liknande effekter på miljön måste utan tvekan beaktas. Om en livsmiljö blir mindre attraktiv för en art på grund av buller och arten därför utnyttjar den mindre, så måste detta undersökas. [16]

38. Om fast egendom minskar i värde på grund av flygbuller, så är orsaken till denna ekonomiska konsekvens att egendomen har blivit mindre attraktiv för människor. Från sådana skador ska man däremot särskilja skador som inte orsakas av projektets miljöpåverkan, till exempel vissa nackdelar i konkurrenshänseende. Sistnämnda skador har inte längre något samband med skyddssyftet med direktivet om miljökonsekvensbeskrivning.

39. För övrigt skulle det vara förenligt med den extensiva tolkning som direktivet om miljökonsekvensbeskrivning har getts med avseende på dess rättsverkan att koppla ett åsidosättande av direktivet till skadeståndsanspråk. Sålunda måste nationella domstolar i samband med en talan om en bristande miljökonsekvensbedömning, inom gränserna för deras processuella autonomi, vidta de åtgärder som föreskrivs i nationell rätt för att förhindra att ett projekt genomförs utan att en påkallad miljökonsekvensbedömning har gjorts. [17] Även vid ett tillståndsförfarande i vilket det i princip inte föreskrivs någon miljökonsekvensbedömning måste en bedömning genomföras i efterhand som underlåtits i det tidigare förfarandet i samma projekt. [18] Möjligheten att grunda skadeståndsanspråk på ett åsidosättande av direktivet om miljökonsekvensbeskrivning skulle även öka dess genomslagskraft. [19] Uttalandena i domen i målet Wells om att underlåtenheten att göra en miljökonsekvensbedömning medför att staten ådrar sig skadeståndsansvar [20] måste betraktas i detta sammanhang.

40. Sålunda omfattas motverkandet av ekonomiska skador på grund av flygbuller av skyddssyftet med direktivet om miljökonsekvensbeskrivning.

3. Angående kravet på kvalificering av syftet med den åsidosatta bestämmelsen

41. Det är emellertid osäkert huruvida det krävs någon ytterligare kvalificering av syftet med den åsidosatta bestämmelsen för att den ska kunna utgöra grund för skadeståndsanspråk.

16 — Se domen i målet kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 6).

17 — Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (ovan fotnot 3).

18 — Dom av den 17 mars 2011 i mål C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (REU 2011, s. I-1753), punkt 37.

19 — Se, beträffande skadeståndsanspråk på grund av konkurrensrätten, dom av den 20 september 2001 i mål C-453/99, Courage och Crehan (REG 2001, s. I-6297), punkterna 25–27, samt av den 13 juli 2006 i de förenade målen C-295/04-C-298/04, Manfredi m.fl. (REG 2006, s. I-6619), punkt 60.

20 — Ovan fotnot 4.

42. Det är riktigt – såsom kommissionen har understrukit – att det enligt artikel 3 i direktiv 85/337 krävs en bedömning av miljöpåverkan och att resultaten av bedömningen, enligt artikel 8 i samma direktiv, ska beaktas vid tillståndsgivningen. Direktivet innehåller emellertid inte några bestämmelser om själva innehållet i projekt som får genomföras. I synnerhet, och till skillnad från vad kommissionen anser, kan kravet på en bedömning av miljöpåverkan inte jämställas med en skyldighet att väga miljöpåverkan mot andra faktorer. Även om det vid miljökonsekvensbedömningen skulle fastställas väsentlig negativ inverkan på miljön, utgör direktivet följaktligen inte något hinder mot ett genomförande av projektet.

43. Denna processrättsliga utformning av direktivet om miljökonsekvensbeskrivning skulle kunna motverka möjligheten att hålla staten ansvarig vid ett åsidosättande. En sådan slutsats kan följa av rättspraxis beträffande uppkomsten av utomobligatoriskt ansvar för *unionen*. För detta krävs ett åsidosättande av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter. [21]

44. I detta sammanhang har domstolen redan fastställt att en eventuell bristfällig motivering av en rättsakt inte kan ge upphov till skadeståndsansvar för unionen. Inom ramen för rättsskyddssystemet gör nämligen motiveringen av organens handlingar det möjligt för domstolen att utöva sin kontroll av lagenligheten enligt artikel 263 FEUF till förmån för enskilda som har medgetts en rätt att väcka talan enligt fördraget. [22] Motiveringsskyldigheten har sålunda i första hand en underordnad funktion genom att den möjliggör ett beaktande av andra lagbestämmelser, vars åsidosättande i sin tur eventuellt kan utgöra grund för skadeståndskrav.

45. Dessutom ska behörighetsfördelningen mellan olika unionsinstitutioner säkerställa att den institutionella jämvikt som stadgas i fördragen upprätthålls, och inte skydda enskilda. Ett åsidosättande av den institutionella jämvikten är sålunda inte i sig tillräckligt för att aktualisera unionens ansvar i förhållande till berörda enskilda. [23] Samtidigt kan enskilda, för att ifrågasätta en unionsåtgärds giltighet, åberopa att den handlande institutionen saknade behörighet. [24]

46. Den gemensamma nämnaren i dessa fall är att ett åsidosättande av den aktuella rättsregeln inte kan orsaka den aktuella skadan. Den aktuella åtgärden kan nämligen vara tillräckligt motiverad eller vidtas på nytt genom de behöriga institutionerna. Enbart möjligheten att de ansvariga myndigheterna skulle ha fattat ett annat beslut om de inte hade begått något fel i samband med en eventuell skönsmässig bedömning räcker inte för att motivera skadeståndskrav. Det föreligger inte någon rätt att kräva att en sådan skönsmässig bedömning utövas på ett visst sätt. [25] Således kan det varken av motiveringsskyldigheten eller med hänsyn till den institutionella jämvikten härledas något tvingande krav på att undvika skada.

47. Det är i detta avseende visserligen fråga om omständigheter som även måste ha betydelse för orsakssambandet. Domstolen anser dock tydligen att de är kännetecknande för de berörda bestämmelsernas innehåll. Följaktligen kan de till sin natur inte utgöra grund för skadeståndsanspråk.

21 — Dom av den 4 juli 2000 i mål C-352/98 P, Bergaderm och Goupil mot kommissionen (REG 2000, s. I-5291), punkt 41, av den 9 september 2008 i de förenade målen C-120/06 P och C-121/06 P, FIAMM m.fl. mot rådet och kommissionen (REG 2008, s. I-6513), punkt 173, och av den 19 april 2012 i mål C-221/10 P, Artegodan mot kommissionen och Tyskland, punkt 80.

22 — Dom av den 15 september 1982 i mål 106/81, Kind mot Europeiska ekonomiska gemenskapen (REG 1982, s. 2885), punkt 14, och av den 6 juni 1990 i mål C-119/88, AERPO m.fl. mot kommissionen (REG 1990, s. I-2189), punkt 20.

23 — Dom av den 13 mars 1992 i mål C-282/90, Vreugdenhil mot kommissionen (REG 1992, s. I-1937), punkterna 20 och 21, och domen i målet Artegodan mot kommissionen och Tyskland (ovan fotnot 21), punkt 81.

24 — Se, exempelvis, dom av den 24 juli 2003 i mål C-39/03 P, kommissionen mot Artegodan m.fl. (REG 2003, s. I-7885), punkt 52.

25 — Se, för ett liknande resonemang avseende berättigade förväntningar, dom av den 15 juli 2004 i de förenade målen C-37/02 och C-38/02, Di Lenardo och Dilexport (REG 2004, s. I-6911), punkt 70, av den 22 juni 2006 i de förenade målen C-182/03 och C-217/03, Belgien och Forum 187 mot kommissionen (REG 2006, s. I-5479), punkt 147, av den 22 december 2008 i mål C-443/07 P, Centeno Mediavilla m.fl. mot kommissionen (REG 2008, s. I-10945), punkt 91, samt av den 4 mars 2010 i mål C-496/08 P, Angé Serrano m.fl. mot parlamentet (REU 2010, s. I-1793), punkt 93.

48. På samma sätt kan direktivet om miljökonsekvensbeskrivning inte ge upphov till en rätt att skyddas mot viss miljöpåverkan, exempelvis kraftigare flygbuller. Enbart den omständigheten att miljökonsekvenser har godkänts under åsidosättande av direktivet om miljökonsekvensbeskrivning medför sålunda inte någon skyldighet att ersätta skada som har orsakats av denna miljöpåverkan.

49. Enligt direktivet om miljökonsekvensbeskrivning har den berörda allmänheten emellertid en rätt att begära en bedömning av vilken miljöpåverkan det aktuella projektet medför och en rätt att höras i detta avseende.

50. Syftet med allmänhetens deltagande är främst att miljökonsekvenser ska identifieras i tid, men deltagandet har även en *varningsfunktion* gentemot den berörda allmänheten. Enligt artikel 6.3 i direktivet om miljökonsekvensbeskrivning omfattar allmänhetens deltagande även *information* om projektets miljöpåverkan. De behöriga myndigheterna måste göra all information tillgänglig som exploatören ska lämna enligt artikel 5 samt all ytterligare relevant information som de har tillgång till.

51. Enskilda kan sålunda, oavsett huruvida de yttrar sig om projektet, mot bakgrund av miljökonsekvensbedömningen erhålla information direkt eller med mediernas hjälp. De kan följaktligen anpassa sitt framtida beteende genom att till exempel förebygga eventuella skador. Denna funktion framgår särskilt tydligt av att allmänheten enligt artikel 9 i direktivet ska erhålla information om det slutgiltiga beslutet i tillståndsförfarandet och de huvudsakliga skälen.

52. Ett åsidosättande av direktivet om miljökonsekvensbeskrivning som undergräver denna varningsfunktion måste i princip kunna medföra skadeståndsansvar.

53. Det skulle till exempel vara tänkbart att det i en miljökonsekvensbedömning felaktigt utesluts att ett projekt medför utsläpp av vissa gifter i omgivningen. Om medlemmar av den berörda allmänheten av denna anledning underlåter att vidta förebyggande åtgärder, men det emellertid senare uppkommer skador på grund av motsvarande utsläpp, skulle detta kunna utlösa ansvar för staten. Samma sak måste gälla om någon erforderlig miljökonsekvensbedömning inte har genomförts, genom vilken allmänheten skulle ha erhållit information om sådana risker. I sådana fall föreligger det ett tillräckligt orsakssamband mellan fel vid tillämpningen av direktivet om miljökonsekvensbeskrivning och senare skador.

54. I fråga om tilltagande flygbuller skulle det kunna tänkas att människor skulle avstå från att bosätta sig i de berörda områdena eller åtminstone sörja för motsvarande bullerskydd vid upprättandet av byggnader om de erhöll tillräcklig förvarning. Om det emellertid saknas en sådan varning, eftersom det inte har genomförts någon miljökonsekvensbedömning, kan det inte uteslutas att det uppkommer skadeståndsanspråk.

55. Av begäran om förhandsavgörande framgår inte några omständigheter som talar för att de omtvistade skadorna i målet vid den nationella domstolen grundas på ett eventuellt åsidosättande av den varningsfunktion som miljökonsekvensbedömningen har. I slutänden ankommer det emellertid på de nationella domstolarna att klarlägga omständigheterna i detta avseende.

56. Det finns därför anledning att besvara den andra frågan enligt följande. Enbart det förhållandet att viss miljöpåverkan har tillåtits under åsidosättande av direktivet om miljökonsekvensbeskrivning medför inte i sig en skyldighet att ersätta skador som har orsakats av denna påverkan. För skadeståndskrav krävs tvärtom dessutom att den berörda allmänheten inte har erhållit tillräcklig information om den förväntade miljöpåverkan på grund av felaktig tillämpning av direktivet om miljökonsekvensbeskrivning.

V – Förslag till avgörande

57. De ekonomiska konsekvenserna av miljöpåverkan måste inte bedömas enligt direktivet om miljökonsekvensbeskrivning. Emellertid kan ekonomiska konsekvenser av felaktig tillämpning av direktivet om miljökonsekvensbeskrivning medföra skadeståndskrav.

58. Jag föreslår därför att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande enligt följande:

1) Miljökonsekvensbedömningen enligt artikel 3 i direktiv 86/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt i dess lydelse enligt direktiv 2003/35/EG omfattar inte det bedömda projektets påverkan på materiella tillgångars värde.

2) Enbart det förhållandet att viss miljöpåverkan har tillåtits under åsidosättande av direktivet om miljökonsekvensbeskrivning medför inte i sig en skyldighet att ersätta skador som har orsakats av denna påverkan. För skadeståndskrav krävs tvärtom dessutom att den berörda allmänheten inte har erhållit tillräcklig information om den förväntade miljöpåverkan på grund av felaktig tillämpning av direktivet.